



Sveriges universitets
& högskoleförbund

”Hur skall högskolan öka uppdragsutbildningen?”

**- reflexioner och förslag
av en arbetsgrupp inom SUHF**

Innehåll

FÖRORD	3
Sammanfattning.....	4
1. Inledning.....	6
2. Arbetsgruppens syfte och arbetsätt.....	7
3. Hur ser behovet och tillgången ut i samhället kring fortbildning och..... vidareutbildning?	8
4. Högskolans kompetensförsörjning till yrkesverksamma.....	11
5. Regelverk för universitets och högskolors uppdragsutbildning	13
6. Organisation och genomförande av uppdragsutbildning	22
7. Policy för fortbildning och vidareutbildning	25
8. Finansiering och ekonomi kring uppdragsutbildning.....	27
9. Arbetsgruppens slutsatser och förslag.....	29
Referenser	33

FÖRORD

Den pågående omvandlingen och förnyelsen av näringsliv och samhälle sätter alltmer individernas, företagens och nationens kompetens i centrum. Kunskap, färdigheter och förmåga att tänka självständigt och att kunna tillgodogöra sig ny kunskap och nyttiggöra nya erfarenheter blir alltmer avgörande för omställningsförmågan i samhället och på sikt för den ekonomiska tillväxten. Utmaningen är att finna vägar för att förverkliga det livslånga lärandet och göra det i former som omfattar alla grupper i samhället. Högskolan har en central och väsentlig roll i detta.

Inom Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) hör frågor kring det livslånga lärandet till de högst prioriterade. Förbundet har tidigare analyserat frågorna mer principiellt och resultatet finns i rapporten *Livslångt lärande och högskolans roll*, mars 2001.

Ett viktigt instrument för universitet och högskolor att förverkliga det livslånga lärandet är uppdragsutbildningen. I föreliggande rapport har högskolans uppdragsutbildning analyserats av en arbetsgrupp inom SUHF. Rapportens slutsatser och förslag har diskuterats vid SUHFs förbundsårsamling den 18 oktober 2001.

Det är vår förhoppning att rapporten kan ligga till grund för universitets och högskolors fortsatta arbete med fortbildning, vidareutbildning och uppdragsutbildning.

Stockholm i oktober 2001

Christina Ullenius

Ordförande

Lars Ekholm

Generalsekreterare

Hur skall högskolan öka uppdragsutbildningen?

Sammanfattning

I takt med att samhället och arbetslivet blir alltmer komplext och ställer högre krav på kunskap och kompetens är det viktigt att högskolan kan erbjuda olika former av kompetensförsörjning till arbetslivet. Omvärldens efterfrågan på olika former av fortbildning och vidareutbildning inom högskolan är stor och ökande. Det svenska systemet ger redan möjlighet till återkommande fortbildning, vidareutbildning och kompetensutveckling. Systemet är öppet för alla behöriga sökanden oavsett ålder eller annan bakgrund och de flesta är berättigade till studiefinansiering. Formerna behöver dock utvecklas ytterligare och anpassas till omvärldens behov och efterfrågan.

Statsmakterna har höga förväntningar på högskolan att skapa förutsättningar för ett livslångt lärande. Uppdragsutbildning som anordnas av universitet och högskolor är enligt regeringens bedömning ett viktigt instrument för att stärka högskolans roll i det livslånga lärandet och lärosätena bör bli mer aktiva i sitt arbete att erbjuda uppdragsutbildning. Uppdragsutbildningen har en relativt begränsad omfattning inom högskolan, samtidigt som behoven och efterfrågan är stor. Därför har SUHF uppdragit åt en arbetsgrupp att analysera förutsättningarna för högskolans verksamhet med uppdragsutbildning vad gäller organisation, finansiering och regelverk.

Arbetsgruppens iakttagelser

Omfattning: Omfattningen av högskolans uppdragsutbildning är relativt begränsad jämförd med den totala omfattningen av t.ex. personalutbildning i samhället. År 2000 omfattade uppdragsutbildningen ca 5400 helårsstudenter och intäkterna uppgick till närmare 1 miljard kronor. Detta är i stort sett en oförändrad nivå jämfört med tidigare år. Offentliga sektorn (vård, skola och omsorg) tillhör de största kunderna. Även uppdragsutbildning lärosäten emellan är relativt omfattande. Efterfrågan och behov av kompetensförsörjning skiljer sig betydligt runt om i landet och de lokala förutsättningarna styr utformningen av verksamheten.

Regelverk: Universitets och högskolors uppdragsutbildning regleras bl.a. i förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, högskoleförordningen och avgiftsförordningen. Förordningen om uppdragsutbildning och högskoleförordningen fungerar relativt väl. Regelverket utgör inget direkt hinder för uppdragsutbildningen, men underlättar heller inte. Frågan om möjligheten att erbjuda uppdragsutbildning till enskilda kvarstår dock som en fråga som kan behöva övervägas. Det finns problem med tillämpningen av avgiftsförordningen (full kostnadstäckning). Det pågår ett utvecklingsarbete med mallar och modeller som har kommit olika långt. Privata utbildningsanordnare upplever att det finns ett grundläggande principiellt problem att högskolans uppdragsutbildning inte kalkylerar för avkastning, vilket därigenom skapar en oneutral konkurrenssituation. Så länge arbetsfördelningen mellan högskola och privata utbildningsanordnare kvarstår, där högskolan ägnar sig åt forskningsbaserad utbildning så finns dock inget reellt konkurrensproblem.

Arbetsgruppen har inte haft möjlighet att närmare studera förekomsten av enskilda lärares bisysslor och dess förhållande till högskolans uppdragsverksamhet. Av intervjuerna synes dock förekomsten vara relativt omfattande jämfört med högskolans uppdragsverksamhet och att det vore önskvärt att på olika sätt kunna främja lärares bisysslor att istället utföras inom högskolans uppdragsverksamhet.

Organisation: Det finns en rad olika sätt att organisera administration och arrangemang kring högskolans uppdragsutbildning. Det har funnits och finns kritik om att högskolan saknar organisation, kompetens och resurser vad gäller att söka kontakt med arbetslivet och marknadsföra sig. Det kan finnas visst fog för denna kritik, men högskolan har arbetat mycket kring dessa frågor. Det finns vid i stort sett samtliga universitet och högskolor en samordnings-/mäklarfunktion för uppdragsutbildningen, en ”dörr” in i högskolan. Denna kan organiseras på olika sätt utifrån det enskilda lärosätets speciella förutsättningar. Det tar tid och resurser att etablera och få en sådan funktion att fungera effektivt.

Policy: Det finns en policy för fortbildning och vidareutbildning vid flera universitet och högskolor, dock ej samtliga. De som har en policy har goda erfarenheter av den.

Finansiering: Ett stort problem att öka omfattningen av uppdragsutbildning vid högskolan är att det finns hinder att leverera de kurspaket som efterfrågas när behov uppstår. Det saknas ekonomiska marginaler att frigöra nödvändiga lärarresurser, både för att utveckla skräddarsydda paket och att sedan genomföra undervisningen. Det finns behov av någon form av gemensam resurs, ett riskkapital för uppdragsutbildningen.

Arbetsgruppens slutsatser och förslag

När förväntningar ställs på högskolan att agera flexibelt, att vara mottaglig för snabba förändringar i omvärlden, att utforma nya utbildningar etc, så måste högskolan ges flexibla förutsättningar i resurser, regelverk och organisation. Det finns behov av att göra prioriteringar i satsningen på det livslånga lärandet. Det är angeläget att diskutera avvägningen mellan ungdomars behov av grundutbildning och vuxna yrkesverksammars behov. De ställer helt olika krav på högskolan.

De främsta hindren för en ökad omfattning av uppdragsutbildningen hänger samman med finansieringen, inte regelverk eller organisation. Det är svårt för högskolan att frigöra de resurser som krävs i form av lärare, tid, lokaler på ett snabbt och flexibelt sätt som behövs för att svara mot efterfrågan. Den arbetspress som nuvarande lärarkår har sätter klara gränser för externa engagemang. Det behövs skapas gemensamma resurser inom högskolan, vid fakulteter och vid institutioner som kan användas för att t.ex. anställa extra lärare som kan svara för uppdragsutbildningen.

Arbetsgruppen lämnar följande rekommendationer till universitet och högskolor för att öka omfattningen av uppdragsutbildning:

- Ta fram och besluta om policy för fortbildning och vidarebildning vid lärosätet. Av policyn bör framgå att den funktion inom lärosätet som ansvarar för samordning av uppdragsutbildning också ska vara den som huvudsakligen avtalar i lärosätets namn med kunden.
- Avsätt gemensamma utvecklingsresurser för uppdragsutbildning vid lärosätet. Dessa kan finnas på högskole-, fakultets och institutionsnivå.
- Fortsatt utveckling av stöd för uppdragsutbildning, ta fram modeller och mallar för prissättning (inkl. FoU- och utvecklingsmedel), skapa modeller för budgetering som tar hänsyn till uppdragsutbildningen, ytterligare resurser till samordningsfunktionerna
- Skapa incitament för lärarna att utföra sina bisysslor inom ramen för högskolan uppdragsverksamhet. I de fall enskilda lärares bisysslor konkurrerar med lärosätets verksamhet måste befintligt regelverk tillämpas.
- Samverka med studieförbunden, t.ex. Folkuniversitet i uppdragsutbildningen, använd dem och alumninätverk som instrument för att känna av behov och efterfrågan på kompetensförsörjning.

1. Inledning

Högskolan har en central plats i samhället som förmedlare av kvalificerad kunskap genom forskning och utbildning. Det är ett ömsesidigt förhållande där högskolan är lika beroende av det omgivande samhället som vice versa. I takt med att samhället och arbetslivet blir alltmer komplext och ställer högre krav på kunskap och kompetens är det viktigt att högskolan kan erbjuda olika former av kompetensförsörjning till arbetslivet. Omvärldens efterfrågan på olika former av fortbildning och vidareutbildning inom högskolan är stor och ökande. Denna kompetensförsörjning kan ske i en rad olika former; reguljära kurser och utbildningar, skräddarsydda kurser, nätbaserad utbildning, korta och långa utbildningar, seminarier och konferenser, i samverkan med andra organisationer etc.

Det svenska systemet ger redan möjlighet till återkommande fortbildning, vidareutbildning och kompetensutveckling. Vid en internationell jämförelse ligger den svenska högskolan långt framme. Systemet är öppet för alla behöriga sökande oavsett ålder eller annan bakgrund och de flesta är berättigade till studiefinansiering. Formerna behöver dock utvecklas ytterligare och anpassas till omvärldens behov och efterfrågan. Högskolans roll i det livslånga lärandet har belysts och analyserats av en arbetsgrupp inom SUHF (mars 2001). Där diskuterades olika möjligheter att utveckla nya former för fortbildning och vidareutbildning samt vilka hinder som finns i dagens system. Ett grundläggande problem är att resurstilldelningssystemet som gäller för grundutbildningen inte är anpassat till de krav som ställs på flexibel utbildning riktad till yrkesverksamma. Arbetsgruppen fann att andra former för finansiering måste till för att utveckla och utöka fortbildning och vidareutbildning.

Statsmakterna har höga förväntningar på högskolan att skapa förutsättningar för ett livslångt lärande. Det finns ett önskemål från statsmakterna att högskolan ska erbjuda flexibla individanpassade utbildningar som är efterfrågestyrda och ges i

flexibla former i stort sett dygnet runt, året runt. I högskolepropositionen (prop. 2001/02:15) lyfter regeringen tydligt fram att universitet och högskolor bör ha en pådrivande roll när det gäller att utveckla och erbjuda utbildningar som är attraktiva för yrkesverksamma, både till innehåll och form. Uppdragsutbildning som anordnas av universitet och högskolor är enligt regeringens bedömning ett viktigt instrument för att stärka högskolans roll i det livslånga lärandet och lärosätena bör bli mer aktiva i sitt arbete att erbjuda uppdragsutbildning. Regeringen anser att det behövs en policy och en sammanhållen funktion som har insikt i och överblick över lärosätets uppdragsutbildning för att verksamheten skall kunna öka i omfattning och bli tydlig gentemot studenter på lärosätets ordinarie utbildningar, samt för potentiella uppdragsgivare.

Uppdragsutbildningen har en relativt begränsad omfattning inom högskolan, samtidigt som behoven och efterfrågan är stor. Det finns således flera skäl för att analysera formerna för uppdragsutbildningen och lämna förslag till hur högskolan bättre kan anpassa sina utbildningar till omvärldens efterfrågan.

2. Arbetsgruppens syfte och arbetssätt

SUHF har uppdragit åt en arbetsgrupp att analysera förutsättningarna för högskolans verksamhet med uppdragsutbildning vad gäller organisation, finansiering och regelverk. Arbetsgruppen skall redovisa analys och slutsatser i ett diskussionsunderlag för SUHF:s förbundsårsamling hösten 2001.

Arbetsgruppen har bestått av rektor Inge-Bert Täljedal, Umeå universitet, ordförande, rektor Magnus Söderström, Växjö universitet, förvaltningschef Pia Sandvik-Wiklund, Mitthögskolan och universitetsdirektör Leif Lindfors, Stockholms universitet. Arbetsgruppen har biståtts av en sekreterare, Lasse Eriksson vid SUHF:s kansli. SUHF:s generalsekreterare Lars Ekholm har deltagit vid arbetsgruppens sammanträden.

Frågeställningar

I arbetsgruppens uppdrag har ingått att analysera högskolans möjligheter att öka omfattningen av uppdragsutbildning inom högskolan genom att tillhandahålla fortbildning och vidareutbildning. Rapporten från SUHF-arbetsgruppen om Högskolans roll och det livslånga lärandet har varit en utgångspunkt för arbetet.

Frågeställningar för arbetsgruppen har varit:

- Hur fungerar regelverket för uppdragsutbildning? Vilka behov finns av klarläggande och revidering av regelverk för att främja ett ökat utbud av uppdragsutbildning?
- Hur ser finansieringen ut av uppdragsutbildningen? Vad behöver utvecklas?
- Hur organiseras uppdragsutbildningen? Vilka associationsformer används?
- Hur förhåller sig uppdragsutbildningen till enskilda lärares bisysslor?
- Hur sker samverkan med andra utbildningsanordnare?

- Hur arbetar högskolan med marknadsanalys? Vilka är målgrupper för högskolans uppdragsutbildning?
- Finns behov av en nationell samordning av utbud för fortbildning och vidareutbildning?

Arbetsgruppen har gått igenom och diskuterat tidigare utredningar, propositioner och förslag inom området. Underlag har inhämtats via genomgång av universitetets och högskolors hemsidor. Intervjuer har genomförts med representanter för Stockholms, Umeå, Växjö och Lunds universitet samt Mitthögskolan. Därutöver har även intervjuer genomförts med representanter för Folkuniversitetets förbunds-kansli, Svenskt Näringsliv och Sveriges Förenade Studentkårer. Referenser för projektet framgår av förteckning i bilaga 1.

3. Hur ser behovet och tillgången ut i samhället kring fortbildning och vidareutbildning?

Under senare år har det i ett flertal sammanhang, politiska uttalanden, utredningar, synpunkter från näringslivet konstaterats det stora behovet av en ständig kompetensutveckling och ett livslångt lärande mot bakgrund av ett alltmer komplext arbetsliv och samhälle som ställer högre krav på utbildning och kompetens. Det finns en rad olika behov i samhället och arbetslivet av kompetensförsörjning. Det finns olika lärandesituationer där olika utbildningsanordnare har en roll och uppgift. Några exempel på sådana är följande¹:

- ”Learning by doing”; sådant lärande som sker automatiskt i arbetet och som är en ofta oavsedd bieffekt av själva verksamheten.
- ”Just in time learning”; införskaffande av de kunskaper, data eller information vi behöver för att kunna sköta arbetet den närmaste tiden
- Behov av mer påtaglig fördjupning med behov att avsätta viss tid för verksamheten och med engagemang av externa lärare, kursledare eller mentorer och där behovet fastställs i samråd mellan arbetsgivaren och den enskilde individen.
- Den enskilde individens behov av att förverkliga sina långsiktiga ambitioner som t.ex. kan innebära en ny yrkesinriktning och ny arbetsgivare och där perspektivet ligger utanför den nuvarande arbetsplatsens domäner.

Dessa kompetensförsörjningsbehov kan tillfredsställas på en rad olika sätt och berör en mängd olika utbildningsanordnare. Högskolan har en viktig central roll att erbjuda utbildningar, huvudsakligen för de senare kategorierna. Hur stort behovet av kompetensutveckling i yrkeslivet är kan svårligen kvantifieras enkelt. Ett försök att beskriva efterfrågan och behov är att studera SCB:s statistik över personalutbildning i samhället.

¹ Lundgren, Liljenvall, Arbetslivsinstitutet

Personalutbildning²

Enligt SCB:s statistik uppgick kostnaden för personalutbildning år 1999 till totalt 62 miljarder kronor, varav närmare hälften utgjordes av arbetskraftskostnader eller lönekostnader. Knappt 65% av personalutbildningen sker i "egen regi" hos den egna arbetsgivaren, knappt 25% har haft annat företag som utbildningsanordnare och drygt 10% anordnades av högskolor, folkbildning, komvux och fackliga organisationer. Utifrån detta uppskattas marknaden för personalutbildningen till ca 6,5 miljarder kronor. Enligt SCB:s uppgifter var totalt antal kursdeltagare ca 2,5 miljoner under första halvåret 2000 varav 80 000 eller ca 3 % anordnades av högskolan. Av dessa torde en stor del utgöra kunder inom kommun, landsting och stat, närmare bestämt sjukvården och skolan. Högskolan tillhandahåller således en begränsad andel av personalutbildningen i samhället.

Den privata utbildningsmarknaden i Sverige omsatte under 1999 ca 5 miljarder kronor. De 10 största företagen stod för 70% av omsättningen. Helt dominerande är Lernia (tidigare AMU) som ensam står för 40% av omsättningen. Branschen består av ett mycket stort antal mindre företag och enmansföretag. Marknaden är fragmentiserad och mycket specialiserad och agerar huvudsakligen på lokala marknader.

Utbildningsmarknaden domineras av upphandlad arbetsmarknadsutbildning som totalt omfattade ca 3,8 miljarder kronor år 1999. Till detta kommer kurser inom Kunskapslyftet och KY-utbildningar. Arbetsmarknadsstyrelsen är därför den klart största och viktigaste kunden i stort på den privata utbildningsmarknaden. Konkurrenten inom utbildningsmarknaden bedöms idag som hård och vinstmarginalerna är små.

Deltagande i personalutbildning varierar betydligt mellan olika sektorer på arbetsmarknaden och beroende på utbildningsnivå. Offentliganställda och personer med akademisk utbildning deltar i större utsträckning än andra i personalutbildning. Korta utbildningar på några dagar dominerar. Det rör sig endast i liten del om längre utbildningar. Den tekniska utvecklingen och arbetsorganisationens förändring styr mycket inriktningen av utbildningsvalen. Utbildningarna är ofta företagsspecifika. Bredare utbildningar med generellt innehåll prioriteras inte. Generell utbildning anses vara samhällets och individens ansvar i större utsträckning än arbetsgivarens ansvar.

Den vanligaste inriktningen på kurserna är data, medicin och vård, företags ekonomi, arbetsliv/gruppsamverkan, ledningsfrågor och teknik. Mer generell utbildning som ämneskunskaper i språk och matematik samt allmän grundutbildning kommer långt ned på SCB:s lista över kursdeltagare.

² Johnny Nilsson, 2001

Formerna för hur personalutbildningen bedrivs är alltså konventionella. Av SCB:s statistik framgår att ca 70% av personalutbildningen skedde i form av lärarledd klassrumsundervisning, 20% av utbildningen var kurser eller konferenser och 10% gavs i form av självstudier eller IT-baserat lärande. Trots att datalära är ett dominerande ämne har det inte lyckats ändra formerna för undervisningen. Lite har hänt kring e-learning trots de stora ambitioner som funnits och finns.

Samtidigt är behovet av flexibla former för utbildningarna stort. En Nutekundersökning visar att de största hindren och problemen företagen upplever för att öka omfattningen av personalutbildningen är tidsbrist och den inverkan utbildningen har på den löpande verksamheten/produktionsbortfallet. Företagen kan inte undvara arbetskraften under den tid som utbildningen pågår. Detta hinder är större än de direkta kostnaderna för utbildningarna. De faktiska behoven av mer flexibla utbildningsalternativ torde därför vara mycket stora. Många arbetsgivare är också tveksamma till om kurserna verkligen är relevanta för den egna verksamhetens behov. De ser reguljär grundutbildning som generell utbildning som i första hand är individens och samhällets ansvar att tillgodose, inte som en angelägenhet för den personalutbildning som arbetsgivaren finansierar.

Frågan om ett system för individuell kompetensförsörjning är ännu inte löst och bereds inom Regeringskansliet. Utgångspunkten är det förslag som utredningen om individuellt kompetenssparande, IKS (SOU 2000:119) lämnade i slutet av år 2000. Om ett system införs där varje anställd ska kunna spara till sin egen kompetensutveckling och själv bestämma hur den ska utföras, så kommer detta att ställa stora krav på utbildningssystemet, däribland högskolan att erbjuda en ny form av utbildningar. I ett scenario i utredningen skisseras ett fullt utbyggt system där drygt 15 miljarder kronor årligen tas ut av 400 000 personer, där man kan förvänta sig att en stor del kommer att vara intresserade av utbildningar inom högskolan. Närmare utformning av förslaget saknas dock ännu och regeringen aviserar en proposition senast under våren 2002.

Sammanfattning

Personalutbildningen i samhället har en betydande omfattning. Den bedrivs dock huvudsakligen inom den egna organisationens ramar. Den öppna utbildningsmarknaden är ca en tredjedel av all personalutbildning. Det är statligt finansierad arbetsmarknadsutbildning och offentliga aktörer som utgör den största delen av den öppna utbildningsmarknaden. Det är de korta utbildningarna på några dagar som dominerar. Ett skäl är att det är svårt att kombinera utbildning med yrkesarbete, vilket oftast är nödvändigt för att klara finansieringen. Därtill kommer att omfattningen av personalutbildning är konjunkturkänslig. Personalutbildningen består till stor del av data, ekonomi och interna organisationsförändringar. Den bedrivs huvudsakligen i traditionell klassrumsform. De flesta deltagarna finns inom offentlig sektor och har ofta akademisk utbildningsbakgrund. I de fall externa utbildningsanordnare anlitas handlar det ofta om arbetsmarknadsutbildningar eller andra statligt finansierat utbildningar. Marknaden är mycket specialiserad och endast ett fåtal större utbildningsföretag har

en breddverksamhet. Högskolans verksamhet i form av uppdragsutbildning är begränsad jämfört med hela personalutbildningsområdet.

4. Högskolans kompetensförsörjning till yrkesverksamma

Högskolan är en av samhällets viktigaste resurser för att skapa ny kunskap och vidareförmedla den till omvärlden. Detta sker på en rad olika sätt. Forskning och forskarutbildning spelar en betydande roll för samhällets kunskapsbildning. Det mest omfattande sättet att föra ut kunskap och kompetens i samhället är genom utbildning av i dagsläget närmare 330 000 studenter i grundutbildningen. Dessa fortsätter efter avklarade studier till arbetslivet eller till forskarstudier. Därutöver har högskolan en struktur som erbjuder möjligheter till kontinuerlig kompetensutveckling, fortbildning och vidareutbildning.

Det kan vara genom deltagande i den reguljära anslagsfinansierade utbildningen, via blandfinansierade samarbetsprojekt med t.ex. kommuner eller företag eller det kan vara genom avgiftsfinansierad uppdragsutbildning. Det finns ingen fullständig statistik av omfattningen av dessa utbildningar. För att få en någorlunda rättvisande bild av omfattningen måste frågor ställas till samtliga deltagare om syftet med deras studier och detta är ogörligt. Flera försök har gjorts att beskriva förekomsten och utvecklingen av kurser för ett livslångt lärande. I högskolepropositionen (prop. 2001/02:15) lämnar regeringen uppdrag åt Högskoleverket och SCB att ta fram nyckeltal för det livslånga lärandet i högskolan, däribland uppdragsutbildningen, i syfte att få en bättre bild.

Man kan uppskatta omfattningen av uppdragsutbildningen inom högskolan bl.a. genom att ta del av universitets och högskolors årliga redovisningar av antalet helårsstudenter i uppdragsutbildning och intäkter från uppdragsutbildning. Av dessa framgår att år 2000 uppgick intäkterna från uppdragsutbildningen till knappt 1 miljard kronor eller 5400 helårsstudenter av totalt 257 000 helårsstudenter. Det motsvarar 2 % av totala antalet helårsstudenter. Detta är en oförändrad eller något minskad nivå jämfört med tidigare år. Offentlig sektor är fortsatt den absolut dominerande beställaren och står för 73% av intäkterna, vilket är en relativ ökning jämfört med tidigare år. Den uppdragsutbildning som utförs inom högskolan utgör endast en begränsad andel av den totala utbildningsmarknaden i Sverige och inriktningen sedan tidigare att vidareutbilda personal inom vård och skola är fortsatt stark. Det finns även ganska omfattande uppdragsutbildning högskolor emellan t.ex. vissa högskolor som expanderar kraftigt och därför inte ännu haft möjlighet att snabbt rekrytera lärare till sina utbildningar.

Ytterligare fortbildning och vidareutbildning till yrkesverksamma ges av lärare och forskare som bisysslor, bl.a. kurser och föreläsningar. Den finns inte heller här någon statistik över omfattningen.

En genomgående erfarenhet bland universitet och högskolor som framkommit vid intervjuerna är att efterfrågan på olika utbildningar är större än vad man kan hantera idag. En strävan från flera högskoleledningar är att öka omfattningen, men det finns en rad hinder för detta, vilket belyses nedan. Ett problem som framkommit är att efterfrågan är stor på ämnesområden som även är populära bland reguljära studenter t.ex. ekonomi och data. Där finns det oftast inte ytterligare kapacitet att erbjuda mer omfattande utbildningar. I det läget prioriteras givetvis de reguljära studenterna och grundutbildningen.

Det finns en rad fördelar med högskolans uppdragsutbildning. För yrkesverksamma skapas en möjlighet att få ta del av den senaste forskningen, vidareutbilda sig och om alla krav uppfylls även erhålla akademiska poäng. Minst lika positivt är det för högskolans lärare och forskare som kan pröva forskningsresultaten gentemot arbetslivets frågeställningar. Det ger tillfälle att utveckla och pröva nya pedagogiska former och innehållet i kurserna kan prövas i en kritisk miljö. Uppdragsutbildning genererar inte sällan fortsatt uppdragsforskning. Av intervjuerna framgår att lärare och forskare huvudsakligen är positiva till att arbeta med uppdragsutbildning. Påståendena om att det i den akademiska kulturen skulle anses vara lägre status att arbeta med fortbildning och vidareutbildning känns inte igen. Det finns en vilja från lärarna att delta i fortbildning och vidareutbildning om de rätta förutsättningarna finns. Dessa är att tillräckliga resurser finns, att det är ett intressant projekt som gärna är kopplat till den egna forskningen. Att delta i uppdragsutbildning är en utmaning eftersom krav och förväntningar från kursdeltagarna är stora. Samtidigt finns dock en rad hinder för att kunna erbjuda uppdragsutbildning som vi återkommer till nedan.

Högskolans uppdragsutbildningar ser mycket olika ut, allt från längre utbildningspaket på flera år i samarbete med kommuner och företag till korta dagsseminarier. Det finns överlag ingen katalog med uppdragsutbildningar utan de utformas i samarbete med beställarna utifrån de behov som finns. Ibland är det dock möjligt att erbjuda utbildningspaket inom det ordinarie utbudet eller som tagits fram tidigare. Det sker dock ingen utveckling och utformning av särskilda uppdragsutbildningar utan reell beställare.

Vikten av akademiska poäng i uppdragsutbildningen varierar bland kursdeltagarna. Det finns både tendenser mot att det blir allt viktigare att kunna påvisa akademiska poäng och andra tendenser som pekar mot att det är kunskaperna och kompetensen som efterfrågas där poängen är oviktig. De varierar även givetvis om utbildningen sträcker sig över längre tid eller är av kortare format. Otvivelaktigt är det dock så att högskolan har ett starkt "konkurrensmedel" genom möjligheten att tilldela akademiska poäng för sina utbildningar.

Intervjuerna har pekat åt olika håll vad gäller vikten av akademiska poäng. På vissa håll är erfarenheterna att det är den reella kompetensen som ges via kurserna som eftersträvas, inte de akademiska poängen. Om målgruppen t.ex. är högre chefer som tar till sig det senaste inom management är akademiska poäng oftast inte relevant utan huvudsakligen innehållet. Om det däremot rör sig om vidareutbildningar som kan lägga grund för nya tjänster, så är det naturligt att poängen blir viktigare.

Högskolans andel av utbildningsmarknaden för personalutbildning är relativt begränsad. Det sker väldigt mycket fortbildning och vidareutbildning av personal hos företag och organisationer, men den bedrivs huvudsakligen inom de egna organisationerna och är i dagsläget inte tillgänglig för högskolan. I en framtid kan den mycket väl bli det genom olika samarbeten, men idag är det mycket begränsat. Uppkomsten och förekomsten av olika former av "corporate universities" är ett exempel på detta. Flera storföretag kallar numera även sina interna utbildningar för akademier eller liknande. Ytterligare en begränsning är att utbildningsmarknaden är mycket konjunkturkänslig. Vid intervjuerna har framkommit att efterfrågan minskat betydligt det gångna året, huvudsakligen från privata företag. Om nedgången fortsätter kan det dock vägas upp av en ökad omfattning av uppdragsutbildningar från arbetsmarknadsmyndigheterna.

Det är också viktigt att beakta de regionala skillnaderna vad gäller uppdragsutbildningens förutsättningar. En given utgångspunkt är att den största efterfrågan finns där flest arbetsplatser och flest akademiker finns och det är huvudsakligen i storstadsområdena. Det finns behov av fortbildning och vidareutbildning i hela landet, men behovsbilden skiljer sig mycket. Det är de lokala förutsättningarna vid varje universitet och högskola som påverkar hur verksamheten utformas.

Sammanfattning

Omfattningen av högskolans uppdragsutbildning är relativt begränsad jämförd med den totala omfattningen av t.ex. personalutbildning i samhället. År 2000 redovisades 5400 helårsstudenter inom uppdragsutbildning, vilket gav nära 1 miljard kronor i intäkter till universitet och högskolor. Volymerna är i stort sett konstanta sedan flera år. Offentliga sektorn (vård, skola och omsorg) tillhör de största kunderna. Även uppdragsutbildning lärosäten emellan är relativt omfattande. Efterfrågan och behov av kompetensförsörjning skiljer sig betydligt runt om i landet och de lokala förutsättningarna styr utformningen av verksamheten.

5. Regelverk för universitets och högskolors uppdragsutbildning

Egentligen kan man inte tala om uppdragsutbildning som en undervisningsform. Det handlar snarare om ett sätt att finansiera utbildningen som kommit att definiera ett arbetssätt för högskolan. Det finns en osäkerhet om hur olika begrepp inom grundläggande högskoleutbildning ska definieras och redovisas t.ex. uppdragsutbildning, behörighetsgivande förutbildning, KY-utbildningar. Det finns samtidigt ett önskemål från statsmakterna via förordningar och regleringsbrev att reglera avgiftsfinansierad kompetensförsörjning vid universitet och högskolor och därför finns ett särskilt regelverk. Förutsättningarna för högskolans uppdragsutbildning förändras genom nya behov och ny efterfrågan uppstår. Det är svårt att utforma ett regelverk som tillåter den handlingsfrihet som är nödvändig för ett effektivt resultat. Mot bakgrund av detta har olika regelverk som berör högskolans uppdragsutbildning analyserats.

Universitets och högskolors uppdragsutbildning regleras bl.a. i:

- förordningen (SFS 1997:845) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor,
- högskoleförordningen (SFS 1993:100) och dess regler om tillträde, behörighet och tillgodoräknande av högre utbildning,
- regler om finansiering av uppdragsverksamhet (full kostnadstäckning) i avgiftsförordningen (SFS 1992:191),
- konkurrenslagstiftningen (SFS 1993:20),
- bisyssloreger och
- interna föreskrifter som berör uppdragsutbildning.

Nedan redovisas identifierade problem, slutsatser och förslag från tidigare utredningar samt vad som framkommit i arbetsgruppens analys av regelverket.

Förordningen om uppdragsutbildning och Högskoleförordningen

Enligt förordningen avses med uppdragsutbildning utbildning som anordnas mot avgift från annan än enskild för personer som uppdragsgivaren utser. Det är med andra ord inte tillåtet att ta ut avgifter av enskilda. Ett universitet eller en högskola får bedriva uppdragsutbildning som knyter an till sådan grundläggande högskoleutbildning som universitetet eller högskolan har examensrätt för. Uppdragsutbildningen får inte bedrivas på sådant sätt eller i sådan omfattning att den får negativ inverkan på den grundläggande högskoleutbildning som universitetet eller högskolan skall bedriva.

Om uppdragsgivaren är en statlig eller en kommunal myndighet eller ett landsting, skall uppdraget avse personalutbildning eller utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl. I andra fall skall uppdraget avse personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren. Högskoleverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen.

De som deltar i uppdragsutbildning får ges betyg och examens- eller kursbevis enligt bestämmelserna för grundläggande högskoleutbildning, om samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildningen som på grundläggande högskoleutbildning. Den som har gått igenom en sådan uppdragsutbildning har rätt att tillgodoräkna sig utbildningen som grundläggande högskoleutbildning.

Regelverkets tillämpning har följts upp av Högskoleverket vid flera tillfällen (bl.a. 1996 och 1998) samt i en pågående enkätstudie.

I den första rapporten (1997:16 R) lämnade Högskoleverket en rad förslag kring uppdragsutbildning. Dessa rörde meritering av uppdragsutbildning, kvalitetskrav på deltagande lärare och utbildningsinnehåll samt redovisning av uppdragsutbildning. Högskoleverket fick sedermera 1998 regeringens uppdrag att utreda och analysera konsekvenserna och tillämpningen av förordningen från 1997 (1999:14 R). I rapporten anger verket att högskolorna har olika bedömningar av vilka delar av verksamheten som betraktas som uppdragsutbildning. Det var där-

för svårt för verket att summera högskolornas uppgifter om uppdragsutbildningen och att beskriva omfattningen av denna verksamhet. Huvudintrycket från granskningen är dock att uppdragsutbildningen varken i omfattning eller inriktning förändrats nämnvärt efter förordningens införande. En del högskolor redovisade att de minskat sin uppdragsutbildning. Det tidigare regelverket uppfattades som oklart och efter den nya förordningens införande valde man att vara försiktig i sina åtaganden i uppdragsutbildningen.

Högskoleverkets tillsynsrapport utmynnade i rekommendationer om:

- enhetlig hantering av uppdragsutbildningen inom varje lärosäte,
- en fastställd policy för uppdragsutbildningen,
- skriftliga avtal,
- en sammanhållande funktion på varje högskola med överblick över all uppdragsutbildning.

Tillämpningen av dessa rekommendationer har följts upp av Högskoleverket våren 2000 i en enkät. Universitet och högskolor har redovisat sina enkätsvar till Högskoleverket, men dessa har ännu inte analyserats och följts upp inom verket. Arbetsgruppen har tagit del av samtliga enkätsvar och utan att förekomma Högskoleverkets sammanställning funnit följande.

De flesta lärosäten ställer sig positiva till Högskoleverkets rekommendationer. I många fall har redan dessa implementerats, medan i andra fall har rekommendationerna lett till ett förändringsarbete. Vid de flesta högskolor finns en enhetlig hantering av uppdragsutbildningen. Det finns en funktion inom högskolan med ansvar att samordna kontakter med omvärlden. Det finns oftast riktlinjer och interna föreskrifter kring uppdragsutbildningen, ofta direkt baserade på uppdragsutbildningsförordningen och kompletterad med lokala förutsättningar. Det finns ibland riktlinjer kring hur avtalsskrivning och beräkning av full kostnadstäckning ska gå till. Denna är dock ofta frivillig att tillämpa och i den mån en policy finns uppmanas institutioner att tillämpa riktlinjerna. Det finns vid flera lärosäten en policy som rör högskolans samverkan med det omgivande samhället och den omfattar i så fall även uppdragsutbildning. Det finns även några lärosäten som har uttalade policier för fortbildning, vidareutbildning och uppdragsutbildning t.ex. Lunds, Växjö och Umeå universitet samt Mitthögskolan. Fortfarande saknas det dock vid flera lärosäten. Avtalen är genomgående skriftliga och tillgängliga för granskning av t.ex. studenterna. Sammanfattningsvis visar enkätsvaren att Högskoleverkets rekommendationer redan har eller är på väg att tillämpas, dock med skilda ambitionsnivåer.

Vid de intervjuer som genomförts med representanter för uppdragsutbildningsverksamheten vid några universitet och högskolor har framkommit att regelverket i dagsläget inte utgör något konkret problem, men det underlättar heller inte samverkan med omvärlden. Man har lärt sig att tillämpa regelverket och ser inga behov av direkta förändringar idag.

Det har dock funnits vissa fall där regelverket i uppdragsutbildningsförordningen varit problematiskt. Det rör sammanhang där statsmakterna eller myndigheter

önskat längre uppdragsutbildningar, där den enskilda högskolan inte haft kompetens inom samtliga ämnesområden. Vissa delar av utbildningarna har därmed inte anknutit till den reguljära grundutbildningen och enligt förordningen inte varit möjlig för högskolan att tillhandahålla. Den enskilda högskolan har bedömt att bästa resultat uppnås om högskolan kan ha det övergripande ansvaret för hela utbildningarna och i samarbete med andra utbildningsanordnare få till stånd effektiva lösningar med hög kvalitet. Det ligger i linje med hur andra utbildningar och kurser ständigt utvecklas och förnyas inom högskolan. Det finns ett dilemma om högskolan endast ska tillåtas erbjuda etablerade utbildningar eller om högskolan ska ges förtroendet att utveckla och ta fram relevanta utbildningspaket för att nå målen med utbildningarna. Det finns ett behov av en översyn av reglerna om anknytning till det reguljära utbudet, särskilt om uppdragsgivaren är riksdag och regering eller en myndighet.

En annan fråga rör huruvida uppdragsutbildning även ska kunna erbjudas enskilda. Om t.ex. förslaget om individuella kompetenskonton (IKS) skulle genomföras borde högskolan ges möjlighet att erbjuda avgiftsfinansierad utbildning direkt till enskilda.

Företrädare för studenterna har traditionellt varit skeptiska till högskolans uppdragsutbildning. Man har pekat på riskerna att den reguljära grundutbildningen skulle drabbas negativt samt att det skulle finnas en ökad risk för att vissa människor skulle kunna köpa sig förbi köer och köpa hela utbildningar, istället för att jämbördigt ansöka som alla andra studenter. Det finns bland studenterna i stort sett tre strömningar kring synen på högskolans uppdragsutbildning:

1. Uppdragsutbildning är bra. Det ger pengar som kan användas till fler lärare och mer resurser till grundutbildningen.
2. Uppdragsutbildning är en viktig del av den 3:e uppgiften, men man måste vara aktsam så att regelverk och policier inte överträds. Detta gäller särskilt full kostnadstäckning och att uppdragsutbildningen inte inkräktar på den ordinarie undervisningen
3. Uppdragsutbildning är förkastligt. Ett geschäft för att tjäna pengar. Det har inget i högskolan att göra.

Åsikterna går säkerligen isär bland den heterogena studentpopulationen. SFS företräder strömning två dvs att det är bra med uppdragsutbildning, men att stor försiktighet ska visas så att inte den reguljära utbildningen påverkas. SFS har pekat på att ett problem med uppdragsutbildningen är att den har en tendens att vara skild från den reguljära utbildningen. Det är tveksamt om kvalitetsaspekterna tillräckligt tillgodoses. Hur hanteras kvalitetsfrågorna inom uppdragsutbildningen idag? Det finns inget tydligt studentinflytande bl.a. därför att kursdeltagarna inte har någon kårtilhörighet. SFS har tydligt tagit avstånd från att uppdragsutbildning ska vara poänggivande.

Vid intervjuerna har framkommit att företrädarna för uppdragsutbildningen så långt som möjligt försöker hålla kontakt med och informera studentrepresentanter om den pågående verksamheten. Studentkårerna är oftast intresserade, men det finns ett problem med bristande kontinuitet och omsättning av studenter som gör

att denna information måste lämnas om och om igen. Det har riktats kritik från studenterna att de bästa lärarna engageras för uppdragsutbildning. Den bilden känns inte igen. Flera intervjuade anser istället att alltför sällan lyfts de positiva aspekterna av uppdragsutbildning fram. De eventuella nackdelar som finns lyfts upp alldeles för mycket jämfört med de fördelar som finns. Det är också viktigt att skilja på den uppdragsutbildning som sker strukturerat inom högskolan och den bisyssloversksamhet som enskilda lärare ägnar sig åt. Det kan vara svårt ur studentens perspektiv att skilja dessa åt.

Eftersom beslut om uppdragsutbildning ska ske och oftast sker med institutioner och prefekter så har studenterna insyn i planering och beslut på denna nivå. Därigenom garanteras även kvalitetssäkringen i utbildningen. Det saknas dock ofta en formell insyn för studenterna i de olika organisationer, ”dörrar” in i högskolan som finns. Oftast organiseras dessa inom myndigheten, men ibland även i bolagsform. I de fall särskilda råd eller styrelser bildas för denna funktion finns bättre möjligheter för studenterna att strukturerat få insyn i verksamheten.

En annan erfarenhet är att innan formerna för uppdragsutbildningen var tydliga och organiserade inom lärosätena var studenterna aktiva i att granska avtalen för uppdragsutbildningen. Detta skedde eftersom man misstänkte att uppdragsutbildningen skadade den ordinarie undervisningen. Detta har mer eller mindre försvunnit nu och en medvetenhet infunnit sig att uppdragsutbildningen istället medför en rad fördelar genom att t.ex. att lärarna kan behållas och till och med utökas, bättre kontakter med arbetslivet uppnås, möjligheter till examensarbete, praktik, kunskaper om de rådande förhållandena inom olika branscher som direkt kan föras ut i undervisningen etc. Intrycket från intervjuerna är att det generellt råder ett bra samarbetsklimat mellan studenterna och företrädarna för uppdragsutbildningsverksamheten vid universitet och högskolor.

Sammanfattning

Förordningen om uppdragsutbildning och högskoleförordningen fungerar relativt väl. Detta visas även av Högskoleverkets granskning av tillämpningen. Regelverket utgör inget direkt hinder för uppdragsutbildningen, men underlättar heller inte verksamheten. Möjligheten att erbjuda uppdragsutbildning till enskilda kvarstår dock som en fråga som kan behöva övervägas.

Avgiftsförordningen

Avgiftsförordningens (1992:191) regler om full kostnadstäckning ska tillämpas vid avgiftsfinansierad uppdragsutbildning. Dessa ska garantera att inte ordinarie verksamhet drabbas genom att skattepengar används för att subventionera uppdragsutbildningen eller att den ordinarie verksamheten drabbas negativt. Universitet och högskolor får själva bestämma avgiftens storlek.

Principen om full kostnadstäckning är enkel att förstå och har full acceptans bland såväl högskolans lärare som hos kunderna. Däremot finns problem med tillämpningen av den i praktiken. Merparten av högskolorna prissätter utbildningarna

utifrån direkta kostnader för varje enskild utbildning (lärar-, lokal-, drifts och administrativa kostnader). Därefter varierar metoderna att kalkylera overheadkostnader. Vissa har schablonpåslag, ibland med ytterligare tillägg, ibland särskilda beräkningar. Vissa utgår från prislapparna för enskilda kurser.

Som stöd för detta arbete finns centrala funktioner vid universitet och högskolor som kan erbjuda service och stöd kring alla administrativa arrangemang kring uppdragsutbildning, däribland prissättning och avtalskrivande. Vid flera lärosäten, dock inte alla har centrala mallar tagits fram för prissättning. Tillämpningen varierar beroende på tidigare erfarenheter och traditioner inom området. Vid några lärosäten är det institutionerna själva som hanterar prissättningen utan central styrning eller uppföljning. Där det finns en central organisation är det vanligare med centralt stöd/styrning av prissättningen, dock endast av uppdrag som förmedlas via den centrala ”dörren”.

Det blir allt vanligare att prissättningen sker med schablon. Komponenterna kring schablonen är kända och kan förmedlas offentligt. Det finns oftast en acceptans för prissättningen hos kunderna, men ibland vill kunderna veta exakt vilka kostnader som ligger bakom samt ges möjlighet att pruta etc.

Vid intervjuerna har framkommit att prissättningen är problematisk. Ett genomgående intryck är att det alltför ofta sätts för låga priser på utbildningarna. Alltför sällan beräknas kostnader för FoU och för utveckling av utbildningar. Där avtalskrivande, prissättning m.m. sker samordnat centralt vid lärosätet är det enklare att tillämpa modeller och se till att även kostnader för FoU och kursutveckling beräknas. Det finns förvisso vissa attraktiva utbildningar som tar för mycket betalt. Detta sker aldrig om avtalskrivning och prissättningen skett centralt, utan i så fall av enskilda institutioner eller lärare som ger kurser som bisyssla. Det måste samtidigt finnas en ödmjukhet inför prissättningen. Man kan använda sig av mallar och modeller så långt som möjligt, men att verkligen i slutändan kunna ta exakt full kostnadstäckning är orimligt. Det är snarare på lärosätetsnivå som detta kan bedömas.

Samtidigt finns en kritik från vissa kunder i arbetslivet att högskolans kurser är alldeles för dyra just därför att overheadkostnader och FoU-kostnader räknas in. Det är mycket billigare för kunderna att istället engagera lärarna direkt som en bisyssla eller att gå till andra utbildningsanordnare.

Vidare har framkommit att det är viktigt för trovärdigheten för utbildningen att högskolan tillämpar enhetliga regler och modeller för prissättningen. Det är viktigt för högskolans förtroende såväl utåt mot kunder som inåt mot studenter och lärare.

Det finns inga generella förklaringar till varför utbildningar underprissätts. Det kan bero på okunskap om prissättning och kostnader, konkurrens från andra utbildningsalternativ, ovilja att ta för mycket betalt etc. Det pågår ett utvecklingsarbete vid de flesta universitet och högskolor att ta fram modeller och mallar för prissättningen. Detta är en process som pågått under flera år och som kräver mycket samordning och information till institutioner och lärare. Det har framkommit önskemål om nationella riktlinjer för att underlätta arbetet, samtidigt som det

också påpekats att högskolan är en starkt decentraliserad organisation med delegerat ansvar och där det snarare handlar om att övertyga med goda argument och exempel än med bindande centrala regelverk.

Frågan om hur enskilda lärare som deltar i uppdragsutbildning ersätts har diskuterats. Där har i vissa utredningar påpekats att förekomsten av uppdragsutbildning varit låg eftersom de direkta ekonomiska incitamenten för deltagande lärare inte funnits. Det hade varit intressant att kartlägga principer och tillämpning kring ersättning till lärare, men det har inte varit möjligt resursmässigt för arbetsgruppen. Frågor om lärares ersättning beslutas alltid på institutionsnivå, om den inte bedrivs som en bisyssla. Några lärosäten har tydligt deklarerat att deltagande i fortbildnings- och vidareutbildningskurser inte ska ge lönetillägg. Däremot vill man ge incitament via möjligheter till deltagande vid seminarier, konferenser, ledig tid för kompetensutveckling. Detta är en viktig princip för att ge trovärdighet inåt högskolan och framför allt gentemot studenterna.

Den viktigaste aspekten för om prissättningen fungerar effektivt är hur och var avtalskrivning och prissättning sker i organisationen. Vid intervjuerna har även diskuterats huruvida associationsformen på den centrala samordningsfunktionen, myndighet eller bolag, skulle spela in. Det går inte att se att skillnaderna här skulle ha någon betydelse.

Sammanfattning

Det finns problem med tillämpningen av full kostnadstäckning. I de fall avtalskrivning sker samordnat centralt fungerar det effektivare. Det pågår ett utvecklingsarbete med mallar och modeller som har kommit olika långt.

Konkurrenslagstiftningen

Det har även gjorts en analys över uppdragsutbildningen förhållande till konkurrenslagstiftningen. Det finns en oro bland vissa privata företag att högskolans uppdragsutbildning i dagsläget subventioneras och därmed agerar konkurrensneutralt. Dessa farhågor har bl.a. uppmärksammats av näringslivets företrädare. Den statliga kommittén Konkurrensrådet (SOU 2000:117) hade i uppdrag att kartlägga förekomsten av snedvridningar av marknaden. Efter att Konkurrensrådet erhållit ett antal anmälningar om snedvriden konkurrens inom utbildningsområdet uppdrogs åt en konsult att låta utreda om högskolans uppdragsutbildning strider mot konkurrenslagstiftningen. Av konsultrapporten har följande framkommit.³

Högskolans uppdragsutbildningar prissätts enligt principen full kostnadstäckning. Tillämpningen varierar dock, huvudsakligen för lokal- och overheadkostnader. Kalkylmodellerna är schablonmässiga och inget avkastningskrav uppställs. Privata aktörer anser generellt att offentliga aktörer sätter priser under marknadsnivå. Vid offentliga upphandlingar brukar med tydlighet framgå att privata aktörer

³”Konkurrensförhållanden mellan offentlig och privat utbildning”, Öhrlings Pricewaterhouse Coopers

inte kan konkurrera på samma villkor. Priserna skiljer sig åt bl.a. därför att offentliga aktörer inte har vinstpåslag eller kostnader för marknadsföring och försäljning. Trots denna negativa bild är de flesta privata aktörer positiva till de offentliga aktörerna. De offentliga utbildarna inriktar sig ofta på ett annat kundsegment och en annan utbildningsnivå än de privata. Därigenom kompletterar man varandra. Det finns endast ett fåtal ämnesområden där man möjligen konkurrerar, t.ex. inom ekonomi och data på "lägre nivåer". Privata aktörer har en positiv inställning till offentlig uppdragsutbildning. Däremot måste spelreglerna bli tydligare. Detta gäller huvudsakligen principer för prissättningen. Ett grundläggande problem vid en sådan prissättning, enligt konsulterna, är att vinst inte får göras. Det senare leder till att högskolan systematiskt underprissätter jämfört med marknadspriser. Därigenom råder inte konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer.

Frågan om konkurrensproblematiken hänger nära samman med prissättningsfrågan, som belysts ovan, samt inom vilka segment av utbildningsmarknaden som högskolan verkar. Enligt förordningen får högskolan erbjuda uppdragsutbildning som knyter an till sådan grundutbildning till vilken högskolan har examensrätt. Det är en ganska grov avgränsning, men det är samtidigt självklart att en högskola t.ex. inte skulle ge utbildning inom medicin om denna grundutbildning och forskning normalt inte bedrevs vid lärosätet. Konsulterna har dock berört frågan om olika former av tillämpade utbildningar, nybörjarkurser. Det bedöms inte finnas någon besvärande konkurrens i dagsläget, men en sådan skulle kunna uppstå om högskolan expanderade sin uppdragsutbildning inom det området.

En grundläggande princip i högskolan är att all utbildning som erbjuds skall vila på forskningsbakgrund. Högskolan ska huvudsakligen ägna sig åt sin "kärnuppgift", en kvalificerad akademisk utbildning med anknytning till det aktuella forskningsläget och med arbetsformer som främjar ett kritiskt förhållningssätt. Det är högskolans främsta "konkurrensmedel" på utbildningsmarknaden, men samtidigt en arbetsfördelning gentemot andra utbildningsanordnare som har bättre förutsättningar inom andra segment. Vid intervjuerna har det inte framkommit att det finns problem i dagsläget, åtminstone inte bland den uppdragsutbildning som avtalas centralt. Ett möjligt orosmoment kan den allt kärvare ekonomiska situationen innebära som kan tvinga enskilda institutioner och lärare att skapa utbud som annars inte skulle ha kommit till stånd och som ligger på en mer tillämpad inlärningsnivå.

Till detta kommer enskilda lärares bisysslor, vilka det finns en bristfällig samlad bild av omfattningen i nuläget. Detta belyses ytterligare nedan.

Sammanfattning

Det finns inget reellt konkurrensproblem med högskolans uppdragsutbildning. Visserligen upplever privata utbildningsanordnare att det finns ett grundläggande principiellt problem att högskolans uppdragsutbildning inte kalkylerar för avkastning, vilket därigenom skapar en konkurrensneutral situation. Så länge arbetsfördelningen mellan högskola och privata utbildningsanordnare kvarstår, där högskolan ägnar sig åt forskningsbaserad utbildning så finns inget problem.

Bisysslor

Bisysslor regleras förutom i lag och förordning även i kollektivavtal. Där framgår om och i vilken utsträckning högskolelärare och övriga statsanställda får ägna sig åt bisysslor. Som huvudregel gäller att bisysslor är tillåtna om de inte inverkar negativt på den ordinarie verksamheten. Det kan gälla förtroendeskadliga, arbetshindrande och konkurrerande bisysslor. Högskolelärare har jämfört med andra statstjänstemän en utökad rätt att bedriva bisysslor om dessa är ämnesbundna, s.k. FoU-bisyssla. Därutöver har lärare och forskare att verka generellt för en ökad samverkan med omvärlden enligt högskolelagen. Det finns ingen klar gränsdragning för vilka uppgifter som bör bedrivas i form av bisyssla respektive uppdrag.

Högskolan måste hantera två balansproblem vad gäller bisysslor och uppdragsutbildning. Ett gäller gränsen mellan tillåtna och otillåtna bisysslor. Det andra handlar om att hantera bisysslor och uppdragsutbildning på sådant sätt att den reguljära utbildningen inte påverkas negativt. Riksrevisionsverket har tidigare granskat⁴ regelverk kring bisysslor, dess tillämpning samt förekomst.

RRV kunde inte bedöma den totala förekomsten av bisysslor, dock visade deras granskning att ett stort antal lärare vid de besökta institutionerna på olika sätt var involverade i bolag. De bisysslor som förekommer är kurser, seminarier och föreläsningar, utveckling och rådgivning och privata praktiker. En viktig drivkraft för bisysslor är den enskildes möjligheter till extra inkomster.

Enligt RRVs bedömning behövs tydligare definitioner av tillåtna och otillåtna bisysslor. Det är viktigt att gränsdragningen för bisysslor ska ha som utgångspunkt att lärarna är anställda av högskolan och att deras lojalitet primärt ska ligga där. Det är önskvärt med en större öppenhet kring bisysslor, det är inte endast den enskildes ensak. RRV bedömer att de medel som finns för att hindra otillåtna bisysslor används alldeles för lite och i mycket få fall vidtas sanktioner. RRV anser att högskolan bör kunna öka sin externa finansiering genom att öka antalet uppdrag på bekostnad av förekommande bisysslor. Högskolan bör finna former för att premiera de insatser som leder till uppdrag.

Vid intervjuerna har frågan om bisysslor diskuterats. Det finns inga säkra beräkningar gjorda vid de besökta lärosätena, men bedömningarna är att det jämfört med högskolans uppdragsverksamhet finns en relativt omfattande bisyssloverksamhet inom högskolan, särskilt i storstadsområdena. Det är svårt att skilja på de bisysslor som enskilda utför och som annars skulle kunna ges inom lärosätets uppdragsverksamhet. Det starkaste skälet för att utföra uppdragen som bisysslor bedöms vara att de ger extra inkomster som annars inte skulle ha varit möjliga.

⁴ ”Bisysslor inom universitet och högskola” RRV 1995

Flera intervjuade anser att detta är problematiskt och att det skulle behövas en striktare tillämpning av regelverket för bisysslor och ökade möjligheter för lärare att istället delta i lärosätets uppdragsverksamhet. Om utbildningar istället skulle ges inom högskolans uppdragsutbildning så skulle kontakten via institution och prefekt garantera kvalitetssäkring och bedömning om det är möjligt att avsätta resurser. Sedan skulle det vara upp till prefekten eller institutionen att avgöra den enskilde lärarens/forskarens ersättningar och arbetsförutsättningar.

Sammanfattning

Arbetsgruppen har inte haft möjlighet att närmare studera förekomsten av enskilda lärares bisysslor och dess förhållande till högskolan uppdragsverksamhet. Av intervjuerna synes dock förekomsten vara relativt omfattande jämfört med högskolans uppdragsverksamhet och att det vore önskvärt att på olika sätt kunna främja lärares bisysslor att istället utföras inom högskolans uppdragsverksamhet.

6. Organisation och genomförande av uppdragsutbildning

Det finns en rad olika sätt att organisera administration och arrangemang kring högskolans uppdragsutbildning. Det har funnits och finns kritik om att högskolan saknar organisation, kompetens och resurser vad gäller att söka kontakt med arbetslivet och marknadsföra sig. Att högskolan har en inneboende tröghet i beslutsprocesserna för att t.ex. svara på offerter, avtala om utbildningspaket och konstruera nya flexibla utbildningar. Uppdragsutbildningen har hanterats ad hoc. Som tidigare berörts hade Högskoleverket i sin tillsynsrapport (1999) som en rekommendation att alla universitet och högskolor skulle ha en samlad funktion för uppdragsutbildningen. Det kan finnas visst fog för denna kritik, men högskolan har arbetat mycket kring dessa frågor och idag har i stort sett alla universitet och högskolor en "dörr" in i högskolan.

Dessa samordnings- och mäklarfunktioner har till uppgift att lotsa externa kunder till institutioner och lärare. Där sker den närmare diskussionen och utformningen av kursernas innehåll. Ett problem är att lärarna och forskarna är alltmer tyngda av olika administrativa åtgärder och det är därför viktigt att de kan avlastas vid olika uppdragsutbildningar.

Samordnarna/mäklarna sköter det administrativa runtom kurserna. Den akademiska bedömningen sker vid institutionerna. Det är alltid institutionen som utför själva innehållet (utbildning, seminarium etc).

Samordnarna/mäklarna hjälper till att utveckla idéer och arbetar sedan, tillsammans med institutionerna, fram flexibla lösningar som passar kunderna. En erfarenhet bland de intervjuade är att beställarkompetensen inte sällan är låg i arbetslivet. Det kan komma lite allmänna förfrågningar om en kurs i engelska eller ledarskap utan att närmare känna till vilka behov som finns. Där har

mäklarfunktionen en viktig roll att tillsammans med kunden definiera utbildningsbehovet och sedan slussa det vidare inom högskolan eller till annan utbildningsanordnare t.ex. komvux. I det arbetet kan man även slussa över kunderna till det reguljära utbudet eller hitta kombinationer med skräddarsydd och reguljär utbildning. Lösningarna kan innehålla kurser som berör flera olika institutioner och även andra lärosäten. Denna administration är mycket svår för en enskild institution att hantera.

En viktig uppgift är att göra marknadsanalyser av såväl lärosätets utbud som efterfrågan i arbetslivet. Därtill kommer uppgiften att marknadsföra utbudet. Alla dessa aktiviteter är mycket resurskrävande. En central uppgift för samordningsfunktionen är att ha en god uppfattning om vilket utbud och vilka tjänster högskolan kan erbjuda. Vid samtliga intervjuade lärosäten har denna uppgift varit prioriterad. Däremot har marknadsföringsinsatserna varit begränsade. De viktigaste kanalerna är via personkontakter mellan högskolan och arbetslivet samt genom referenser från tidigare kursdeltagare. I övrigt informerar de flesta universitet och högskolor översiktligt på deras hemsidor. Det finns ambitioner att t.ex. via alumninätverk kunna göra marknadsanalyser samt marknadsföring till centrala målgrupper. Detta är dock i planeringsfasen och har inte genomförts fullt ut än. De intervjuade har bedömt att marknadsföringsinsatser inte hört till de mest prioriterade åtgärderna när resurserna är begränsade. Det finns dock behov i framtiden att utveckla denna funktion.

Den centrala samordnar-/mäklarfunktionen kan organiseras på olika sätt. En utgångspunkt är att funktionen ligger inom myndigheten som vilken annan funktion som helst. Utifrån detta kan särskilda kanslier/sekretariat/bolag bildas. Många institutioner har en kontaktperson för uppdragsutbildning. Samordnarna/mäklarna har sedan löpande kontakter med prefekter och kontaktpersoner. Detta kräver en lång upp arbetstid, personliga kontakter och engagemang hos en person eller grupp. Av intervjuerna framkommer att det tar lång tid att arbeta upp en väl fungerande modell, oavsett om det sker inom myndigheten eller i bolagsform.

Vid några universitet som har holdingbolag har valts att lägga mäklarfunktionen i ett dotterbolag. Arbetsätten oavsett om funktionen är inom myndighet eller bolag är mycket lik varandra. Det är upp till varje universitet och högskola att utifrån sina förutsättningar besluta om vilken den bästa associationsformen är för mäklarfunktionen. Idag finns vid fem universitet bolagiserade mäklarfunktioner. I den innovationspolitiska propositionen (prop. 2001/02:2) föreslår regeringen att alla universitet och högskolor som så önskar ska få möjlighet att bilda holdingbolag. Under holdingbolag ska det vara möjligt att bilda dotterbolag som skall kunna förmedla uppdragsutbildning. Därigenom ska högskolans ledning få större möjlighet att styra och utveckla uppdragsutbildningen.

De mäklarbolag som bildats ska inte sammanblandas med utbildningsbolag som också själva ger utbildningen. Även om ett mäklarbolag avtalat om en utbildningsinsats är det alltid en institution och dess lärare som ansvarar för undervisningen. Detta är reglerat i avtal mellan mäklarbolaget och ledningen för institutionen. Detta gäller även om ett uppdrag förmedlats via en mäklarfunktion inom en myndighet. I den innovationspolitiska propositionen (prop. 2001/02:2) klargör reger-

ingen att dotterbolagen under holdingbolagen inte får bedriva uppdragsutbildning i egen regi dvs som utbildningsbolag. Det förs dock ingen argumentation i propositionen kring varför regeringen inte vill överlåta åt högskolan att själva göra dessa bedömningar.

Det är vanligt att mäklarfunktionerna ligger direkt under ledningsnivå, ofta med en vicerektor eller prorektor som högsta ansvarig för verksamheten. I vissa fall har man eller planerar för särskilda råd eller styrelser för uppdragsverksamheten. I de fall styrelser finns, t.ex. för bolagen så är erfarenheterna goda. Det skapas en särskild tyngd åt funktionen och kontakten både inåt lärosätet och utåt mot omvärlden förankras och underlättas.

En central fråga är vem som sluter avtal i högskolans namn med kunden. Det kan vara mäklarfunktionen eller en enskild institution som gör detta. Vid de flesta lärosäten finns beloppsgränser angivna för när beslut kan fattas av prefekt eller när de ska beslutas av rektor. Gränserna varierar mellan 100 000 till 500 000 kronor. Institutionen får på frivillig basis avgöra om de vill använda mäklarnas tjänster. Mäklarna har att påvisa goda exempel och erfarenheter och därmed kunna "sälja in" sina tjänster. Av intervjuerna framkommer att detta är en problematisk situation. Erfarenheten är att allt fler ser fördelarna med att utnyttja mäklarfunktionerna. Fortfarande är det dock många institutioner som avtalar och arrangerar hela uppdragsutbildningen på egen hand. Det är oftast de ämnesområden som har en stor efterfrågan och längre erfarenheter av att arbeta med uppdragsutbildning. Problemet för högskolan är att på sikt riskerar de gemensamma resurserna att urholkas. Som tidigare redovisats hänger detta nära samman med pris-sättningen av utbildningarna. Ett alltför vanligt förekommande problem är att utbildningarna underprissätts och det sker när enskilda institutioner sluter avtal. Det ingår alltför sällan täckning för utvecklings- och FoU-kostnader vilket krävs enligt avgiftsförordningen. Det förekommer även att utbildningarna överprissätts och då riskeras förtroendet för högskolan.

Något enstaka lärosäte har i policy för fortbildning och vidareutbildning indirekt pekat på att avtalskrivningen i universitetets namn bör gå via mäklarfunktionen. Det är ett sätt att garantera regelverkets efterlevnad och skapa ytterligare resurser för utveckling av fortbildnings- och vidareutbildningsinsatser.

SFS har framhållit att de uppskattar myndighetsformen för all högskoleverksamhet. Den garanterar, enligt dem, rättssäkerhet, insyn och offentlighet. Man är mycket skeptisk till förekomsten av bolagsbildningar under holdingbolagen med uppgift att mäkla mellan arbetsliv och högskola. Dessa bolag saknar än så länge studentinflytande. På lokal nivå är bilden lite annorlunda. Av intervjuerna har framgått att samarbetsklimatet är gott oavsett vilken associationsform mäklarfunktionen bedrivs i. Snarare pekar man på att en ökad samordning och centralisering i avtalskrivandet skulle gynna möjligheterna för samordning och insyn för studenterna. Detta är en viktigare aspekt än vilken associationsform som används.

Sammanfattning

Det finns vid i stort sett samtliga universitet och högskolor en samordnings-/mäklarfunktion för uppdragsutbildningen, en "dörr" in i högskolan. Denna kan organiseras på olika sätt utifrån det enskilda lärosätets speciella förutsättningar. Det tar tid och resurser att etablera och få en sådan funktion att fungera effektivt.

7. Policy för fortbildning och vidareutbildning

I högskoleverkets rekommendationer från 1999 angavs att varje universitet och högskola skulle ta fram och besluta om en policy för fortbildningen och vidareutbildningen. Det har sedermera framhållits i propositioner och utredningar (bl.a. SUHF:s rapport om högskolans roll i det livslånga lärandet, 2001). En sådan policy bör beröra organisation, finansiering, lärares meritering m.m kring fortbildning och vidareutbildning. Det ger särskild tyngd om policyn är beslutad av lärosätets styrelse och på något sätt är förmedlad både utåt och inåt lärosätet av ledningen.

Ett exempel på en sådan policy är från Lunds universitet. Den innehåller följande:

Fortbildning, vidareutbildning och kompetensutveckling vid Lunds universitet ska bygga på följande principer:

- Fortbildning och vidareutbildning liksom distribuerat lärande skall utöver den vanliga grundutbildningen vara ett högt prioriterat område för universitetet/högskolan
- Fortbildning och vidareutbildning skall bedrivas med samma höga kvalitet som kännetecknar grundutbildningen
- Flexibilitet och kundinriktning är viktiga honnörsord.
- Fortbildning och vidareutbildning skall ingå i lärarnas ordinarie arbetsuppgifter.
- Fortbildning och vidareutbildning skall i möjligaste mån bidra till kvalitetsutveckling av utbildningen generellt vid universitetet
- Fortbildning och vidareutbildning skall på sikt generera överskott och alltid täcka sina egna kostnader
- För gemensamt agerande och service inom uppdragsutbildningen ska det finnas ett av universitetet helägt utbildningsbolag (dotterbolag till holdingbolaget)
- Lärares engagemang i fortbildning och vidareutbildning bör räknas som en merit vid tillsättning av lärartjänster och vid beslut om lönesättning
- Allianser och samarbete bör eftersträvas på såväl nationell som internationell nivå
- Fortbildning och vidareutbildning skall i huvudsak vara efterfrågestyrd, men universitetet bör systematiskt skapa t ex mastersutbildningar och andra påbyggnadsmöjligheter för yrkesverksamma

Vid de besökta lärosätena har man kommit olika långt i utarbetandet och användandet av en sådan policy. Man är väl medveten om att det finns en rad olika policier och handlingsprogram kring olika frågor inom högskolan, men samtidigt

finns goda erfarenheter hos dem som har en policy i förhållande till dem som inte har det. Det ger en grund för prioriteringar av verksamheten, hur verksamheten ska organiseras och hur institutioner och enskilda lärare ska motiveras att delta. En policy kan sägas reglera lärares "rättigheter" och "skyldigheter" vid uppdragsutbildning.

Det är viktigt med en policy för att reglera insyn och offentlighet, särskilt för studenterna. Det har också visat sig vara viktigt hur olika högskoleledningar har lyft fram dessa frågor. Tydliga uttalanden av styrelsen och högskoleledningen är betydelsefulla inom lärosätet för att öka implementeringen av riktlinjerna.

Flera har lyft fram behovet av att arbete med kompetensförsörjning till arbetslivet, fortbildning och vidareutbildning måste vara meriterande för de deltagande lärarna. Det kan handla såväl om resurser till lärarna som att det ska vara meriterande vid tjänstetillsättningar.

En annan viktig fråga är huruvida riktlinjerna ska ta ställning till var i organisationen avtal ska slutas med externa kunder. Det finns en grundprincip inom högskolan att så långt som möjligt decentralisera och delegera alla beslut ut till institutionsnivå. Här bedömer dock de flesta intervjuade att det finns vinster för såväl institutioner, lärare och högskolan om det av policyn framgick att den centrala mäklarfunktionen gavs i uppdrag att avtala om all uppdragsutbildning.

Vid några lärosäten finns policy och handlingsprogram för samverkansuppgiften och däri ingår uppdragsutbildningen. Vid Växjö universitet har ett handlingsprogram tagits fram för samverkan med det omgivande samhället. Den härstammar från utvecklingsplanen som är beslutad av styrelsen. Där konstateras att det är alla lärares och forskares rättighet och skyldighet att arbeta med samverkansuppgifter. Vidare framgår att alla institutioner ska beskriva hur de arbetar och vill arbeta med samverkan. Detta ger konsekvenser för organisation, administration och ekonomi. Verksamheten ska budgeteras i relation till de uppsatta målen för samverkan och medför konsekvenser för lärarens/forskarens fördelning av årsarbetstid. Institutionerna ska ges stöd för detta arbete från ledningen och planeringsenheten. Institutionerna budgeterar intäkter från samverkansuppdrag. Institutioner skall organisera och budgetera verksamheten så att det finns utrymme för att kunna åta sig uppdrag. Tid ska avsättas för samverkansuppgiften på samma sätt som tid avsätts för undervisning, kompetensutveckling och forskning. Samverkansuppgiften skall beaktas vid lönesättning och är meriterande för befordran. Dessa planer följs upp halvårsvis och kan revideras. Det tar tid och resurser för ett sådant system att fungera, men hittills har erfarenheterna varit goda.

Sammanfattning

Det finns en policy för fortbildning och vidareutbildning vid flera universitet och högskolor, dock ej samtliga. De som har en policy har goda erfarenheter av den.

8. Finansiering och ekonomi kring uppdragsutbildning

Yrkesverksamma i arbetslivet behöver kurser och utbildningar som är anpassade till deras behov. Undervisning ska kunna ges på ett flexibelt sätt som kan kombineras med fortsatt yrkesverksamhet. Ämnesinnehållet bör gärna ligga nära deras önskemål. I ett flertal utredningar har konstaterats att högskolan inte har möjlighet med dagens ekonomiska resurser att tillgodose dessa behov. Resurstilldelningssystemet är inte utformat för att möta yrkesverksamma individers behov av bl.a. kortare, flexibla och individanpassade kurser. Högskolorna får bästa utdelning genom att producera långa, sammanhängande utbildningar som stimulerar studenterna att ta poäng och få godkänd tentamen. Dagens resurstilldelningssystem är rationellt för grundutbildningens behov, men det avskräcker högskolor från att utveckla flexibla och kortare kurser. Med nuvarande styrsystem och ekonomiska ramar är det naturligt att högskolornas utbud av utbildning är mer utbudsstyrt än behovsstyrt. Konsekvensen blir att yrkesverksamma får välja bland det utbud som ges.

Med dessa ekonomiska förutsättningar kan istället högskolan erbjuda uppdragsutbildningar för företag och organisationer, dock inte för enskilda, utifrån de behov som finns. Vi har belyst olika aspekter kring högskolans uppdragsutbildning tidigare och kommer nu att diskutera de ekonomiska och finansiella aspekterna kring den.

Det finns en enstämig bild hos de intervjuade lärosätena av de ekonomiska problemen, oavsett hur de har organiserat sina samordningsfunktioner. Även om högskolan har en organisation för att möta och formulera behoven, så finns problem att leverera utbildningar till kunderna. När man väl kommit överens om ett utbildningspaket med en kund är det svårt att frigöra eller omprioritera de nödvändiga lärarresurser som behövs. Detta av flera skäl:

- att lärare är uppbundna sedan länge i undervisningsplaner utan marginaler för uppdrag,
- att det finns en stark konkurrens från den reguljära undervisningen,
- det är svårigheter att hantera den ekonomiska risk det innebär att utveckla en uppdragsutbildningskurs,
- att det krävs ett stort antal studerande för att en kurs skall gå ihop för utbildaren,
- det finns svårigheter att anställa extra lärarresurser med inriktning mot uppdragsutbildning eftersom den ekonomiska situationen är kärv och att
- vissa lärare hanterar av tradition denna typ av förfrågningar som enskilda bisysslor.

Under de senaste åren har lärarresurserna inte räckt till för både en ökning av antalet grundutbildningsstudenter och ett ökat engagemang i uppdragsutbildningen, vilket är en förklaring till den begränsade omfattningen av uppdragsutbildningen.

En enstämig uppfattning bland de intervjuade är att det finns behov av en gemensam pott, någon form av riskkapital. Medel som skulle kunna användas för kompetensutveckling av lärare, ledig tid för framtagande av kurser, möjligheter

för lärare att delta vid seminarier och konferenser. Det måste även finnas resurser som tillåter att vissa utvecklingsprojekt misslyckas.

En stor risk är att ekonomiska begränsningar och den kommande bristen på lärare kommer att hämma utvecklingen. Det kan sannolikt leda till att högskolan och dess lärare kommer att prioritera den reguljära undervisningen som bedrivs mot studievana ungdomar i modulform på samma sätt som tidigare.

Utvecklingsmedel skulle kunna skapas på olika sätt;

- genom gemensamma avsättningar inom lärosätet,
- genom särskilda medel från statsmakterna,
- genom avkastning från lyckosamma uppdragsutbildningar eller
- genom att institutioner i ökad utsträckning budgeterade för intäkter av uppdragsutbildning och därigenom skulle ges möjlighet att anställa lärare som skulle kunna ha kapacitet att svara upp mot förfrågningar om uppdragsutbildning.

Ingen av dessa insatser enskilt kan hjälpa utan det handlar snarare om en kombination av dem.

Några lärosäten, bl.a. Växjö universitet har prövat modeller för att i ökad utsträckning skapa marginaler för att kunna svara upp mot förfrågningar. Detta berör centrala frågor om ansvars- och arbetsfördelning samt beslutsordning vid universitet och högskolor. Det är normalt den enskilda institutionen som beslutar över budget och det är genom goda exempel och stöd som högskolan centralt kan stimulera fram modeller med marginaler för uppdragsutbildning.

Något enstaka lärosäte har erhållit ”pottar” med utvecklingsresurser utifrån (bl.a. EU-medel) och resultaten har där varit goda. Problemen gäller huvudsakligen för de korta och snabba insatserna. När det gäller mer omfattande uppdragsutbildningar som sträcker sig över längre tid ges oftast längre planeringstider för berörda institutioner och de kan ta in nödvändig personal.

Ett uttalat mål för de mäklarbolag eller bolag för förmedling av uppdragsutbildning som finns under holdingbolagen vid några universitet är att de ska generera resurser som senare ska återföras in i högskolan och institutionerna för att användas för utveckling av uppdragsutbildningar. Det tar tid att utveckla verksamheten och ännu har inga sådana resurser genererats.

Det har diskuterats vid flera lärosäten att skapa någon form av pott som ska fungera som riskkapital för att främja uppdragsutbildningen. Ännu har det dock inte genomförts mycket beroende på den kärva ekonomiska situationen vid flera lärosäten.

Sammanfattning

Ett stort problem att öka omfattningen av uppdragsutbildning vid högskolan är att det finns hinder att leverera de kurspaket som efterfrågas när behov uppstår. Det finns inte ekonomiska marginaler att frigöra nödvändiga lärarresurser, både för att utveckla skräddarsydda paket och att sedan genomföra undervisningen. Det finns behov av någon form av gemensam resurs, ett riskkapital för uppdragsutbildningen.

9. Arbetsgruppens slutsatser och förslag

Behov av prioriteringar

Statsmakterna har tydligt riktat ett önskemål till högskolan att öka omfattningen av uppdragsutbildningen för att tillfredsställa behoven av kompetensförsörjning från yrkesverksamma. Detta har nyligen formulerats i såväl högskolepropositionen (prop. 2001/02:15) som i den innovationspolitiska propositionen (prop. 2001/2002:2). Universitet och högskolor är också angelägna om att i större utsträckning kunna erbjuda flexibla utbildningar till yrkesverksamma, såväl inom den reguljära utbildningen som via uppdragsutbildning. I det föregående har analyserats och diskuterats regelverket och dess tillämpning, organisation och finansiering av högskolans uppdragsutbildning. Vi har försökt att identifiera hinder och förklaringar till varför omfattningen av uppdragsutbildningen ännu inte överensstämmer med behovet och efterfrågan.

Det är angeläget att diskutera avvägningen mellan ungdomars behov av grundutbildning och vuxna yrkesverksammas behov. De ställer helt olika krav på högskolan. Högskolans grundutbildning är idag starkt fokuserad mot studievana, ej alltför kritiska ungdomar som tar del av standardiserade kursmoduler. Detta skulle inte accepteras av vuxna yrkeserfarna, särskilt inte om de dessutom betalar för utbildningen. Universitet och högskolor måste ägna stor omsorg om balansen mellan kärnverksamheten, som alltför är att utbilda nya studentgenerationer från avslutade gymnasiestudier till examen vid universitetet, och krav på att stödja ett livslångt lärande för alla och erbjuda kompetensförsörjning för yrkesverksamma.

När förväntningar ställs på högskolan att agera flexibelt, att vara mottaglig för snabba förändringar i omvärlden, att utforma nya utbildningar etc, så måste högskolan ges flexibla förutsättningar i resurser, regelverk och organisation. Det finns behov av att göra prioriteringar i satsningen på det livslånga lärandet. För vissa grupper, t.ex. ungdomsstuderande är det självklart att ha kostnadsfri utbildning. För andra grupper med förhållandevis god utbildningsbakgrund som vill gå vidare borde det vara möjligt att kräva viss ekonomisk medverkan i finansieringen av undervisningen.

Om högskolornas utbud skall framstå som attraktiva alternativ på en eventuell alltmer växande marknad av utbildningar så krävs att högskolorna erbjuder en kvalificerad akademisk utbildning med anknytning till det aktuella forskningsläget och med arbetsformer som främjar ett kritiskt förhållningssätt. Detta

resonemang gör att högskolan inte ska konkurrera med andra privata utbildningsanordnare, utan snarare samarbeta med dem och andra. Högskolans kapacitet ska utnyttjas på bästa sätt och detta kan i vissa fall innebära att kompetensförsörjningen organiseras inom myndighet eller av mäklarbolag ägda av holdingbolag under högskolan såväl via statsanslagen som via avgifter. Förutsättningarna vid respektive lärosäte och det behov som finns vid respektive projekt ska styra former för organisation och finansiering av kompetensförsörjningen. Avgiftsfinansierad utbildning ska inte användas som ett sätt att fylla tomma hål i högskolans budget, utan som ett effektivare sätt att erbjuda individanpassad kompetensförsörjning.

Arbetsgruppens iakttagelser

Av arbetsgruppens analys av högskolans uppdragsutbildning har framgått att det finns en stor efterfrågan av fortbildning och vidareutbildning till yrkesverksamma. Efterfrågan bedöms vara större än högskolan idag kan tillfredsställa. Samtidigt kan konstateras att den största delen av kompetensförsörjningen sker inom de egna företagen och organisationerna och endast en mindre del finns tillgänglig på ”utbildningsmarknaden”. Högskolan har en blygsam omfattning av sin uppdragsutbildning inom den marknaden, men det pågår ett utvecklingsarbete vid de flesta universitet och högskolor för att öka omfattningen så att efterfrågan kan tillgodoses i högre grad.

De främsta hindren för en ökad omfattning hänger samman med finansiering och ekonomi av fortbildning och vidareutbildning, inte regelverk eller organisation. Det är svårt för högskolan att frigöra de resurser som krävs i form av lärare, tid, lokaler på ett snabbt och flexibelt sätt som behövs för att svara mot efterfrågan. Den arbetspress som nuvarande lärarkår har sätter klara gränser för externa engagemang. Såvida externa beställare inte kan garantera kontinuitet och långsiktighet, vilket är ovanligt, kan engagemang i fortbildning inte medföra nyrekrytering av lärare. Det behövs skapas gemensamma resurser inom högskolan, vid fakulteter och vid institutioner som kan användas för att t.ex. anställa extra lärare som kan svara för uppdragsutbildningen eller undervisa i någon annans ställe. Enligt arbetsgrupperna skulle det behövas ca 5 miljoner kronor per högskola för detta ändamål.

Högskolan kan inte gå ut på kapitalmarknaden för att få tillgång till det riskkapital som behövs för att finansiera de höga fasta kostnader som kursproduktionen är förknippad med. Man är utlämnad till högskolans egen budgethantering som sällan lämnar utrymme för nya investeringar och vilkas framtida avkastning är mycket svår att bedöma. Samtidigt måste sägas att det finns goda erfarenheter vid vissa högskolor av en del långsiktiga projekt över flera år som gör att man kan planera för dessa och ta in extra personal.

Det behövs skapas ekonomiska marginaler i högskolans ekonomi som kan användas för utvecklingsinsatser. Detta kan ske genom att styrelsen eller ledningen beslutar om gemensamma avsättningar för ändamålet. Det kan ske på högskole-, fakultets- eller institutionsnivå. Krav kan ställas på att en ökad andel i budgeten ska bestå av externa medel från uppdragsutbildning. Då måste också någon form av garantier finnas när satsningar misslyckas.

Arbetsgruppen är positiv till regeringens förslag att låta alla universitet och högskolor som så önskar få inrätta holdingbolag och under dessa i sin tur inrätta dotterbolag med uppgift att förmedla uppdragsutbildning. Arbetsgruppen vill samtidigt peka på att det är varje lärosätets eget beslut att välja hur man vill organisera "dörren" in till högskolan. Det kan vara såväl inom myndigheten som i ett bolag. Arbetsgruppen är också positiv till regeringens förslag att inrätta en magisterexamen med breddinriktning som lämpar sig väl som fortbildning för yrkesverksamma.

Av analysen har framgått att regelverket och dess tillämpning kring uppdragsutbildningen inte bedöms vara ett problem vad gäller uppdragsutbildningsförordningen, högskoleförordningen och konkurrenslagstiftningen. Däremot finns problem vad gäller tillämpningen av avgiftsförordningen (full kostnadstäckning) och bisyssloreglerna. Det finns ett intresse för att så långt som möjligt samla hanteringen av uppdragsutbildningen, framför allt avtalskrivningen inom en funktion vid lärosätet. Därigenom skulle tillämpningen av full kostnadstäckning kunna tryggas. Samordningsfunktionen skulle knyta ihop relevanta utbildningspaket tillsammans med berörda institutioner (prefekter) och se till att FoU- och utvecklingsresurser skapades. Det skulle även kunna skapas resurser för en effektivare marknadsanalys och marknadsföring. Det skulle ge en enhetligare hantering utåt samhället och sannolikt leda till att företrädare för arbetslivet enklare skulle hitta in i högskolan. Ambitionen skulle vara att skapa sådana förutsättningar för lärarnas deltagande i uppdragsutbildningen att deras tidigare enskilda bisysslor i större utsträckning skulle kunna utföras inom ramen för högskolans uppdragsverksamhet. Arbetsgruppen vill samtidigt betona vikten av att högskolorna tillämpar regelverket för bisysslor. Om t.ex. en högskola har en uppdragsverksamhet inom ett ämnesområde, så är det konkurrerande bisyssla om en lärare bedriver liknande bisyssla inom det ämnesområdet.

Det behövs en policy, helst beslutad av styrelsen om högskolans syn på fortbildning, vidareutbildning och kompetensutveckling. Det har visat sig verkningsfullt vid de lärosäten de finns. I avsnitt 7 exemplifieras vad en policy kan innehålla. För att uppdragsutbildningen ska fungera räcker inte bara regelverk, organisation och pengar utan det måste finnas uppbackning och entusiasm från ledning, lärare och samordnare.

Högskolan har mycket att vinna på att i ökad utsträckning samarbeta med andra organisationer kring sin fortbildning och vidareutbildning. Det är viktigt att det i sådana samarbeten finns incitament både för högskolan och den andra organisationen, en s.k. win-win-situation. Sedan många år finns ett samarbete med olika studieförbund, framför allt Folkuniversitetet som skulle kunna utvecklas. Studieförbunden är icke-vinstdrivande organisationer med ideella mål och har en lång tradition och väl utbyggd organisation för att ta emot yrkesverksamma som vill vidareutbilda sig på deras förutsättningar. Folkuniversitetet har rutiner, lokaler etc, dock ej det akademiska djupet vilket högskolans lärare kan erbjuda. Det behövs en roll- och arbetsfördelning där studieförbund t.ex. Folkuniversitetet kan erbjuda nybörjarkurser, mer tillämpade utbildningar till yrkesverksamma och där högskolan kan erbjuda mer forskningsbaserade utbildningspaket.

Vid flera universitet och högskolor har sedan tidigare funnits, och det pågår utveckling vid flera andra av, Alumninätverk för tidigare studenter. Tidigare studenter och andra akademiker tillhör en av de primära målgrupperna för högskolans uppdragsutbildning och Alumniverksamhet kan vara ett verkningsfullt sätt att både genomföra marknadsanalyser som att marknadsföra olika kurser och utbildningar.

Arbetsgruppen vill i korthet lämna följande rekommendationer till universitet och högskolor för att öka omfattningen av uppdragsutbildning:

- Ta fram och besluta om policy för fortbildning och vidarebildning vid lärosätet. Av policyn bör framgå att den funktion inom lärosätet som ansvarar för samordning av uppdragsutbildning också ska vara den som huvudsakligen avtalar i lärosätets namn med kunden.
- Avsätt gemensamma utvecklingsresurser för uppdragsutbildning vid lärosätet. Dessa kan finnas på högskole-, fakultets och institutionsnivå.
- Fortsatt utveckling av stöd för uppdragsutbildning, ta fram modeller och mallar för prissättning (inkl. FoU- och utvecklingsmedel), skapa modeller för budgetering som tar hänsyn till uppdragsutbildningen, ytterligare resurser till samordningsfunktionerna
- Skapa incitament för lärarna att utföra sina bisysslor inom ramen för högskolans uppdragsverksamhet. I de fall enskilda lärares bisysslor konkurrerar med lärosätets verksamhet måste befintligt regelverk tillämpas.
- Samverka med studieförbunden, t.ex. Folkuniversitetet i uppdragsutbildningen, använd dem och alumninätverk som instrument för att känna av behov och efterfrågan på kompetensförsörjning.

Intervjuer:

- Dan-Anders Lidholm, VD SUCCESS AB, Stockholms universitet
- Veronica Dahlqvist, Utbildningssamordnare, SUCCESS AB, Stockholms universitet
- Agneta Stålhandske, Näringslivssekreterare, Stockholms universitet
- Brittmarie Myringer, Samordnare för uppdragsutbildning, Mitthögskolan
- Detlef Clöwe, VD, Lund University Education AB, Lunds universitet
- Bo Danielsson, Chef, UnivEx, Umeå universitet
- Anders Larsson, projektledare, UnivEx, Umeå universitet
- Fredrik Stenling, projektkoordinator, UnivEx, Umeå universitet
- Per Brolin, kontaktansvarig för fortbildning och vidareutbildning, tf planeringschef, Växjö universitet
- Peter Dahlgren, ordförande, Sveriges Förenade Studentkårer
- Peter Johansson, Svenskt Näringsliv
- Johnny Nilsson, dep.råd, Utbildningsdepartementet, tidigare huvudsekreterare i utredningen om individuellt kompetenssparande (IKS)

Skriftliga källor:

- *Distansundervisning som stöd för livslångt lärande i arbetslivet*, Kurt Lundgren, Lars-Martin Liljenvall, Arbetslivsinstitutet, 2001
- *Förslag till Fortbildningsstrategi för SLU*, Slutrapport från utredningsgruppen för en strategi för fort- och vidareutbildning vid SLU, november 2000
- *Bisysslor inom universitet och högskolor*, RRV 1995:45
- *Från forskning till tillväxt – statligt stöd till samverkan mellan högskola och näringsliv*, RRV 2001:11
- *Livslångt lärande som idé och praktik i högskolan*, Högskoleverket 2001:1 R, Berit Askling, Ulf Christiansson, Rita Foss-Fridlitzius
- *Högskolans uppdragsutbildning – ett regeringsuppdrag*, Högskoleverket 1999:14 R
- *Poänggivande uppdragsutbildning i högskolan*, Högskoleverket 1997:16 R
- Rapport från Statskontoret till IKS-utredningen med kartläggning av vilka begränsningar och hinder som anställda, arbetsgivare och egenföretagare - respektive anordnarna upplever för att ta del av eller erbjuda reguljär utbildning till yrkesverksamma, november 2000
- *Utbildningsutbudet – villkor och möjligheter*, Lunds universitet, 2001

- *Konkurrensförhållandena mellan offentlig och privat utbildning*”, Öhrlings PricewaterhouseCoopers, rapport till Konkurrensrådet, januari 2000
- *Livslångt lärande och högskolans roll – ett diskussionsunderlag*, SUHF, 2001
- *Kompetensflödet mellan akademi & näringsliv – rapport från gemensam arbetsgrupp mellan SUHF och Industriförbundet*, 2000
- *Reguljär utbildning som en resurs för näringslivets personalutbildning*, förstudie, Johnny Nilsson, 2001
- Proposition 2001/02:15 *Den öppna högskolan*
- Proposition 2001/02:2 *FoU och samverkan i innovationssystemet*
- Proposition 2001/02:1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*