

Promemoria

En särskild ersättningsmodell för utbildning för
omställning och vidareutbildning för
yrkesverksamma

Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller ett förslag till en särskild ersättningsmodell för universitet och högskolor avseende utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Förord

Den 18 april 2024 beslutade regeringen om ett uppdrag att utreda en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma. En utredare skulle biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att lämna förslag på en modell för hur universitet och högskolors utbildningsutbud kan utvecklas för att möta de nya behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till och som är bakgrunden till det nya omställningsstudiestödet.

Stephen Hwang, professor emeritus och f.d. rektor, har mellan den 29 april 2024 och 29 april 2025 varit anställd som ämnessakkunnig på Regeringskansliet för att ansvara för denna utredning. Maria Götherström, kansliråd vid Utbildningsdepartementet var mellan den 21 juni 2024 och 29 april 2025 anställd i utredningen.

Under arbetets gång har utredningen genomfört omfattande dialoger med olika aktörer och lärosäten (se bilaga 2). Därutöver har utredningen haft en referensgrupp, bestående av Svenskt Näringsliv, PTK och LO. Utredningen har även genomfört en enkät, samlat in egen statistik från lärosätena och beställt kompletterande data från Statistiska centralbyrån. Dessutom har Universitetskanslersämbetet bidragit med värdefullt stöd under processen.

Härmed överlämnas promemorian En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma. Uppdraget är därmed slutfört.

Innehållsförteckning

1	Behovet av en särskild ersättningsmodell	13
1.1	Den föränderliga arbetsmarknaden.....	13
1.1.1	Globalisering och teknisk utveckling	13
1.1.2	Digitalisering och automation.....	13
1.2	Humankapital är en av våra viktigaste tillgångar	14
1.2.1	Kompetensbehov och svårigheter att rekrytera.....	15
1.2.2	Olika behov inom privat och offentlig sektor	15
1.3	Utbildning – ett sätt att hantera samhällsekonomiska utmaningar.....	16
1.3.1	Vikten av livslångt lärande	17
1.3.2	Europeisk konkurrenskraft och livslångt lärande	17
1.4	Högre utbildning och arbetsmarknaden.....	19
1.4.1	Problem med asymmetrisk information för studenter, lärosäten och arbetsmarknaden.....	19
1.4.2	Matchningsproblem mellan utbildning och arbetsmarknadens behov.....	19
1.5	Eftergymnasialt utbildade kompetensutvecklar sig på universitet och högskolor.....	20
1.5.1	Studenter med tidigare högskoleutbildning	20
1.5.2	Skälen till att studera på universitet och högskola bland yrkesverksamma som arbetar på heltid	24
1.5.3	Behov av flexibla utbildningsformer för yrkesverksamma.....	25
1.5.4	Flexibilitet och anpassning för yrkesverksamma är viktigt.....	27
1.6	Omställningsstudiestödet och dess roll för kompetensutveckling.....	27
1.6.1	Omställningsstudiestödet och dess påverkan på vidareutbildning vid högskolor och universitet.....	28
1.7	Brister i resurstilldelningssystemet och dess påverkan på högre utbildning	29
1.7.1	Utmaningar i resurstilldelningssystemet för vidareutbildning av yrkesverksamma	30
1.7.2	Brister i nuvarande ersättningsmodell och kopplingen till arbetsmarknaden.....	31
2	En särskild ersättningsmodell	33
2.1	Övergripande principer.....	33
2.1.1	En ny ersättningsmodell ska vila på fyra övergripande principer.....	34
2.2	Fort- och vidareutbildning i nuvarande resursfördelningsmodell	35

	2.2.1	Nuvarande resursfördelning kräver interna omfördelningar för att utbildningar där studentunderlaget är lågt ska kunna genomföras	36
	2.2.2	Incitament behövs på flera nivåer inom ett lärosäte	37
2.3		Befintliga utbildningar för yrkesverksamma	38
	2.3.1	Fler yrkesverksamma studenter inom fristående kurs	40
	2.3.2	Flest yrkesverksamma studenter inom humaniora och konst	41
	2.3.3	Yrkesverksamma studerar i regel på deltid	43
	2.3.4	Fler yrkesverksamma studenter på distans än på campus	44
	2.3.5	Få deltagare på många kurser där yrkesverksamma är i majoritet	46
	2.3.6	Låg genomströmning på utbildning med stor andel yrkesverksamma beror mest på utbildningsformen	47
2.4		Befintliga och tidigare föreslagna resursfördelningsmodeller	48
	2.4.1	En mer realistisk uppskattning av undervisningens kostnader	49
	2.4.2	Arbetstid för undervisning består av en studentoberoende bas och en del som ökar med antalet studenter	51
	2.4.3	Undervisningsverksamheten vid lärosätena bygger på interna omfördelningar	53
	2.4.4	Lärosätena använder olika interna resursfördelningsmodeller	53
	2.4.5	Fort- och vidareutbildning i tidigare resursutredningar	53
2.5		Fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma	55
	2.5.1	Två resursfördelningssystem kan innebära otydlighet och konkurrens mellan systemen	55
	2.5.2	En ersättning för utbildning där de flesta är yrkesverksamma och studerar av arbetslivsrelaterade skäl	56
	2.5.3	Korta kurser på deltid utgör övergripande kriterier för den särskilda ersättningsmodellen	57
	2.5.4	Lärosätena behöver motivera och dokumentera varför den särskilda ersättningsmodellen har använts	59
	2.5.5	UKÄ bör få i uppdrag att följa upp användningen av den särskilda ersättningsmodellen	59
2.6		Utformningen av en särskild ersättningsmodell	60
	2.6.1	Önskvärda egenskaper	60

2.6.2	Olika studerade modeller och deras för- och nackdelar.....	61
2.6.3	Garantibasmodellen ska utgöra den särskilda ersättningsmodellen.....	62
2.6.4	En särskild ersättningsmodell baserad på garantibasmodellen.....	63
2.6.5	Den särskilda ersättningsmodellen ska ha tre olika nivåer.....	64
2.6.6	Den särskilda ersättningsmodellens ersättningsnivåer.....	65
2.6.7	Krav på minst åtta studenter på en utbildning för tillämpning av den särskilda ersättningsmodellen.....	66
2.6.8	Samläsning innebär vissa komplikationer vid användning av den särskilda ersättningsmodellen.....	67
2.6.9	Utveckling av nya utbildningar kan ersättas inom den särskilda ersättningsmodellen.....	67
2.6.10	Den särskilda ersättningsmodellen och produktivitetsavdraget.....	68
2.6.11	Några ekonomiska uppskattningar om utnyttjande av den särskilda ersättningsmodellen.....	69
2.6.12	Fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma kan nå en nivå på 5 procent av utbildnings-anslaget.....	70
2.6.13	Uppbyggnaden av korta kurser för yrkesverksamma behöver ske gradvis.....	71
2.6.14	Lärosätena och UHR behöver utveckla möjligheten att söka, anmäla intresse och antas till utbildningar för yrkesverksamma	72
2.6.15	Lärosätena behöver utveckla samarbetet med arbetsmarknadens parter.....	72
2.7	Det finns ett behov av omprioritering av befintlig utbildning.....	73
2.7.1	Den särskilda ersättningsmodellen behöver kompletteras med en komponent för att omfördela resurser mellan lärosäten.....	73
2.7.2	En modell för omfördelning av resurser ska införas.....	75
2.7.3	Modellen för omfördelning av resurser ska också ha en komponent som premierar examina.....	76
2.7.4	Resurstilldelning baserad på examina i tidigare resursutredningar.....	77
2.7.5	En balans mellan omfördelning baserat på fort- och vidareutbildning respektive examina behövs.....	78

2.7.6	Andra omfördelningsmodeller som diskuterats.....	78
2.7.7	Små högskolor och enskilda utbildningsanordnare undantas den särskilda ersättningsmodellen.....	79
2.7.8	Universitetskanslersämbetets roll kopplat till omfördelningssystemet	80
2.7.9	Några simuleringar av effekten av omfördelningssystemet.....	80
2.7.10	Nya resurser för fort- och vidareutbildning till utvalda lärosäten och ämnesområden.....	85
2.7.11	Omfördelningens påverkan på olika ämnesområden.....	85
3	Ikraftträdande och genomförande	89
4	Konsekvenser.....	90
4.1	Beskrivning av problemet	90
4.1.1	Förslagen i korthet.....	90
4.1.2	Konsekvenser av alternativa förslag som utredningen diskuterat	91
4.1.3	Vad händer om ingenting görs?.....	91
4.2	Vilka berörs av förslaget?.....	92
4.3	Konsekvenser för statliga myndigheter	92
4.3.1	Konsekvenser för universitet och högskolor.....	92
4.3.2	Konsekvenser för Universitetskanslersämbetet	94
4.3.3	Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet.....	95
4.3.4	Konsekvenser för Ladokkonsortiet.....	95
4.4	Konsekvenser för studenter	96
4.4.1	Undanträngningseffekter mellan studenter.....	97
4.5	Konsekvenser för regeringen.....	97
4.6	Samhällsekonomiska konsekvenser	97
4.7	Övriga konsekvenser	98
4.7.1	Ett flexiblere utbildningsutbud	98
4.7.2	Samarbetet mellan lärosäten och arbetsmarknadens parter ökar.....	98
4.7.3	Konsekvenser för yrkeshögskolans utbildningar	98
4.7.4	Konsekvenser för företag	99
4.7.5	Konsekvenser för offentliga organisationer.....	99
4.7.6	Konsekvenser för jämställdheten och integrationen.....	100
4.8	Kostnadsmässiga konsekvenser.....	100
4.9	Konsekvenser för EU-rätten.....	100
4.10	Behov av särskilda informationsinsatser	101

Sammanfattning

Inledning

Utredningens övergripande uppdrag är att lämna förslag på en modell för hur universitets och högskolors utbildningsutbud kan utvecklas för att möta de nya behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till. I uppdraget ingår att analysera behovet av en sådan modell för yrkesverksammas vidareutbildning och omställning samt lämna förslag på hur en sådan modell för delar av resursfördelningssystemet ska utformas. Den privata sektorns behov ska särskilt beaktas. Förslaget ska inrymmas inom nuvarande ekonomiska ramar.

Inom ramen för utredningen har ett stort antal möten genomförts med företrädare för arbetslivet både inom privat och offentlig sektor, universitet och högskolor, studenter, berörda myndigheter med flera. Utredningen har också samlat in relevant data och gjort egna kvantitativa analyser.

Utredningen bedömer att det finns ett stort behov av en särskild ersättningsmodell för yrkesverksammas vidareutbildning och omställning. Detta behov uttrycks också tydligt av företrädare för arbetsmarknaden och lärosätena. Den befintliga ersättningsmodellen bedöms inte ge tillräckligt incitament för att utveckla utbildning för yrkesverksamma.

Rapporten lämnar förslag på hur den särskilda ersättningsmodellen ska utformas för att vara effektiv och ge tillräckligt incitament för universitet och högskolor att utveckla nya utbildningar som möter arbetsmarknadens och yrkesverksammas behov. Ersättningsmodellen har två komponenter. Den ena komponenten är ersättningen till utbildningar för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning och omställning. Ersättning utgår till korta deltidskurser som är anpassade för arbetsmarknadens och yrkesverksammas behov. Den ekonomiska ersättningen möjliggör utbildning av hög kvalitet även för ett mer begränsat antal deltagare. Den andra komponenten består av en modell för omfördelning av anslag mellan lärosäten för att ge ytterligare incitament för utveckling av nya utbildningar för yrkesverksamma samt mer effektivt utnyttja kompetensen vid olika lärosäten.

Behovet av en särskild ersättningsmodell

Arbetsmarknaden förändras snabbt på grund av teknisk utveckling, globalisering och demografiska skiften. Sverige står inför utmaningar som kompetensbrist och en ökande efterfrågan på avancerad teknisk kunskap. För att möta dessa förändringar krävs kontinuerlig kompetensutveckling.

Humankapital är en central resurs för ekonomisk tillväxt, och kompetensutveckling behövs både i privat och offentlig sektor. Den åldrande befolkningen i Sverige bidrar till ett ökat tryck på välfärdssystemet och ställer höga krav på arbetsmarknadens anpassningsförmåga.

Teknikutveckling, särskilt inom automatisering och artificiell intelligens, stöper om arbetsmarknaden och förändrar kompetensbehoven

inte bara genom att manuella arbetsmoment t.ex. kan automatiseras utan också genom att skapa en efterfrågan på avancerad teknisk kunskap och nya specialiseringar. Yrkesroller som kräver hög grad av social och kommunikativ kompetens förblir svårare att automatisera helt och viktiga på arbetsmarknaden men även i dessa yrken kan kompetensbehoven ändå påverkas genom t.ex. ökade inslag av AI m.m.

Omställning från krympande till växande branscher är central för en välfungerande arbetsmarknad. Branscher som tillverkningsindustrin har minskat i betydelse, medan privata tjänster, särskilt inom IT och kommunikation, har växt. För att underlätta denna omställning är det viktigt med riktade insatser som stöder grupper med låg rörlighet, exempelvis genom utbildning och arbetsmarknadsstöd (SNS, 2023).

Livslångt lärande är en nödvändighet i ett samhälle där teknologiska och ekonomiska förändringar sker i snabb takt. Högre utbildning kan inte betraktas som en avslutad fas i ungdomen, utan måste vara en kontinuerlig process genom hela livet. För att människor ska kunna anpassa sig till en föränderlig arbetsmarknad och samhällsutveckling behöver de kontinuerligt utveckla sina kunskaper och färdigheter.

Ekonomiska faktorer gör också livslångt lärande alltmer relevant. Arbetsmarknadens snabba förändringar kräver att människor uppdaterar sina färdigheter för att förbli konkurrenskraftiga. En kunskapsbaserad ekonomi bygger på att utbildning inte avslutas vid en viss ålder utan fortsätter genom hela yrkeslivet. Digitala utbildningsmöjligheter, såsom distansutbildning och teknikstödd inläring, erbjuder nya flexibla sätt att uppnå detta mål.

Sedan tidigt på 00-talet har Sverige haft en kraftig uppgång av antalet yrkesverksamma studenter som återgått till studier på fristående kurser på universitet och högskolor. Det indikerar ett växande intresse för vidareutbildning och omställning eller bildning. Det kan också spegla förändringar i arbetsmarknadens krav och en ökande betydelse av livslångt lärande.

Omställningsstudiestödet väntas ge ett betydande tillskott av studerande på högskolan. Fram till nu har tillströmningen i hög grad varit till yrkesprogram såsom specialistsjuksköterska och kompletterande pedagogisk utbildning. Men utredningens förväntningar är att efterfrågan på kortare utbildningar i form av fristående kurser kommer att öka.

Utredningens bedömning är att det, trots en kraftig ökning av yrkesverksamma studenter de senaste 20 åren, finns ett stort ökat behov av nya utbildningar för att möta de utmaningar som arbetsmarknaden står inför. Denna bedömning delas av arbetslivsrepresentanter som utredningen mött. De menar också att utbildningar för fort- och vidareutbildningar och omställning inte är tillräckligt prioriterade på lärosätena. De utbildningar som i dag erbjuds fyller inte de behov som finns. De pekar bland annat på bristande incitament kopplat till det nuvarande ersättningssystemet. De menar att det nuvarande ersättningssystemet framför allt fungerar för utbildningsprogram med många studenter. Utbildningar för yrkesverksamma missgynnas på grund av att utbildningarna är mer specialiserade och därmed lockar färre studenter.

Representanter från lärosätena som utredningen har mött, delar i stort den kritik som framförts av arbetslivets representanter. Det nuvarande

resurstilldelningssystemet, som baseras på antalet registrerade studenter och deras prestationer, innebär att det utgör en risk att utveckla och erbjuda utbildningar för yrkesverksamma, på grund av osäkerheten i antalet intresserade studenter och i vad mån de är intresserade av att slutföra utbildningen. Den ekonomiska risken är helt enkelt för stor.

Utredningens slutsatser är att det finns ett stort behov av betydligt fler utbildningar för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning samt omställning. Livslångt lärande är avgörande för att stärka Sveriges konkurrenskraft. Ett utbud med anpassade kurser för yrkesverksamma kan förbättra matchningen mellan utbildning och arbetsmarknad. En särskild ersättningsmodell behövs för att stimulera utvecklingen av nya utbildningar, som möter arbetsmarknadens behov. Ersättningen ska ge bättre ekonomiska förutsättningar för universitet och högskolor att utveckla och erbjuda relevanta utbildningar.

En särskild ersättningsmodell föreslås

För att ge universiteten och högskolorna incitament för att utveckla nya utbildningar för fort- och vidareutbildning och omställning för yrkesverksamma behöver ersättningsmodellen möjliggöra en ersättning som i mindre grad är beroende av studenttillströmning och prestationer. Ersättningen behöver ge intäkter som säkerställer utbildningar av hög kvalitet, även för mer specialiserade utbildningar som möter arbetsmarknadens behov, men där studentunderlaget är mindre än för stora programutbildningar med nybörjarstudenter. En särskild ersättningsmodell ska användas för utbildning, som är relevant för svensk arbetsmarknad, där merparten av studenterna samtidigt är yrkesverksamma och studerar för fort- och vidareutbildning eller omställning.

Yrkesverksamma som studerar vid landets lärosäten i dag studerar framför allt på fristående kurs. En betydligt mindre andel studerar på utbildningsprogram. En stor majoritet studerar på deltid och distans. Representeranter för arbetslivet betonar att fristående kurser, gärna korta och fokuserade, är viktiga för att fler yrkesverksamma ska kunna kombinera studier med arbetslivet. Utredningen delar denna åsikt.

För närvarande utgör korta kurser en mycket liten andel av samtliga fristående kurser. En kartläggning har gjorts inom ramen för utredningen av alla fristående kurser 2023 på 26 av landets största lärosäten. Dessa lärosäten representerar mer än 98 procent av alla helårsstudenter på fristående kurser. Endast något under 3 procent av alla kurser utgjordes av korta kurser med omfång 1,5–5,5 högskolepoäng, där merparten av de registrerade studenterna bedömdes vara yrkesverksamma.

Utredningen menar därför att det finns ett stort behov av nya korta kurser för yrkesverksamma. Som konsekvens föreslås att en särskild ersättningsmodell ska användas för fristående kurser med ett omfång av 1,5–5,5 högskolepoäng. Utbildningarna ska ges på deltid på maximalt 75 procent av heltid. Begränsningen i omfång behöver inte innebära en alltför allvarlig inskränkning, eftersom flera korta kurser kan knytas ihop till en längre utbildning. Exempelvis kan en utbildning på 7,5 högskolepoäng, som är det vanligaste omfånget på en fristående kurs i dag, skapas av två fristående kurser på 4,5 respektive 3,0 högskolepoäng.

Den särskilda ersättningsmodellen ska enbart användas för utbildningar riktade till yrkesverksamma för fort- och vidareutbildning och omställning. Lärosätena behöver motivera och dokumentera varför de gör bedömningen att den särskilda ersättningsmodellen är applicerbar i enlighet med dessa krav. Det kan röra sig om att utbildningarna har ett tydligt arbetsmarknadsbehov, att utbildningen arbetats fram i samverkan med näringsliv, offentliga eller ideella organisationer, eller att utbildningen förutsätter viss yrkeserfarenhet. Utredningen föreslår att Universitetskanslersämbetet ska få ett uppdrag att följa upp och utvärdera lärosätenas användning av den särskilda ersättningsmodellen.

En särskild ersättningsmodell behöver kunna ge goda ekonomiska förutsättningar för utbildningar med ett begränsat antal studenter. 97 procent av alla befintliga korta kurser har färre än 50 registrerade studenter på de 26 studerade lärosätena. Den normala ersättningsmodellen bedöms inte kunna ge en tillräckligt hög ersättning för korta kurser med färre studenter. För ett högre antal registrerade studenter ger den normala ersättningsmodellen en ersättning som täcker behoven eller ger ett överskott.

Utredningens förslag är därför att den särskilda ersättningsmodellen utgörs av den normala ersättningsmodellen, som kompletteras med en garanti för en lägsta ersättning för utbildningen i de fall antal registrerade studenter eller prestationsgraden inte ger en tillräckligt hög ersättning. Garantin ger en ersättning som enbart beror av utbildningens omfång i antal högskolepoäng, men inte av antalet registrerade studenter eller deras prestationer.

Utbildningar som vänder sig till yrkesverksamma bedöms att ha ungefär samma behov av lärarledd undervisning oavsett ämnesområde. Därmed skiljer sig dessa utbildningar i detta hänseende från grundläggande utbildningar för studenter utan tidigare högskolestudier. Den garanterade miniminivån föreslås ha tre olika nivåer, som baseras på behov av arbetstid och undervisning samt andra kostnader förknippade med utbildningen, men inte på vilket ämnesområde utbildningen tillhör. Den lägsta nivån gäller en utbildning där ett lägre behov av arbets- och undervisningstid är rimligt på grund av ett lågt antal studenter eller då merparten av undervisningen sker genom inspelat material. Mellannivån utgör en garantiersättning per högskolepoäng för utbildning med normala behov av undervisning och lärarresurser. Den högsta nivån kan användas för utbildningar med ett extra högt kostnadsläge på grund av behov av särskilda lokaler, dyr utrustning och/eller driftskostnader. Denna nivå är också aktuell om undervisningens upplägg och innehåll kräver betydligt mer lärartid än normalt. Ersättning enligt garantinivåerna utgår i samtliga fall endast om antalet registrerade studenter på utbildningen är minst åtta. För ett mindre antal studenter anser utredningen att utbildningen inte är ekonomiskt försvarbar för den särskilda ersättningen.

För att ge ytterligare incitament för utveckling av ny utbildning föreslås att lärosäten ska erhålla ersättning för utveckling av ny utbildning från utbildningsanslaget. Storleken på ersättningen föreslås vara densamma som den garanterade minimiersättningen per högskolepoäng. Ersättningen kan även ges för utveckling av delar av en ny utbildning förutsatt att den minst uppgår till 1,5 högskolepoäng.

Utredningen bedömer att utbildningar för yrkesverksamma fort- och vidareutbildningar och omställning kan nå en nivå som motsvarar cirka 5 procent av det totala statliga anslaget för utbildning. Om detta nås genom omprioritering av fristående kurser, innebär det att cirka en fjärdedel av nuvarande ersättning till fristående kurser används för utbildning för yrkesverksamma genom den särskilda ersättningsmodellen. Resterande del det vill säga tre fjärdedelar kvarstår för andra ändamål.

En modell för omfördelning av anslag mellan lärosätena

Den särskilda ersättningsmodellen, vars utformning beskrivits ovan, bedöms ge en adekvat ersättning för att utveckla och vidmakthålla utbildningar för yrkesverksamma. Därmed skapas ett tydligt incitament för lärosätena att utveckla nya utbildningar och vidmakthålla dem över tid. Men det finns anledning att anta att detta sannolikt inte är tillräckligt.

Olika lärosäten och olika ämnesmiljöer har skiftande intresse och behov av att utveckla nya utbildningar för yrkesverksamma. Därutöver finns det hinder för att omprioritera befintlig utbildning, utan att det drabbar andra viktiga utbildningar för arbetsmarknaden. Bedömningen är att det framför allt är en omprioritering av befintliga resurser för fristående kurser, som är aktuella för nya korta kurser för yrkesverksamma. Volymen av helårsstudenter för fristående kurser är ojämnt fördelade mellan lärosätena och mellan olika ämnesområden.

För att ge ytterligare kraft att skapa en mer dynamisk utveckling av nya utbildningar för yrkesverksamma, som över tid kommer att återspegla behoven på arbetsmarknaden, föreslås att ersättningsmodellen kompletteras med ytterligare en del. Denna del utgörs av en omfördelningsmodell, som omfördelar anslag mellan lärosätena till förmån för utbildning som täcker arbetsmarknadens behov.

Modellen har två olika omfördelningskomponenter, en som omfördelar på grundval av fort- och vidareutbildningar och omställning för yrkesverksamma. Den andra komponenten omfördelar på grundval av examina. Den motiveras av att examina är ett mått på grundläggande utbildningars värde för arbetsmarknaden. Tillsammans utgör de båda komponenterna ett omfördelningssystem som prioriterar viktiga utbildningar för arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis menar utredningen att den särskilda ersättningsmodellen kommer att inom befintliga ekonomiska ramar ge upphov till en kraftig ökning av nya, korta och behovsanpassade utbildningar för yrkesverksamma fort- och vidareutbildning och omställning, som kommer att stärka kompetensen på svensk arbetsmarknad till gagn för företag och offentliga organisationer. Utredningens bedömning att ungefär 5 procent av det totala utbildningsanslaget kommer att användas för detta ändamål innebär att nuvarande volym på cirka 450 korta kurser för yrkesverksamma kan öka till runt 10 000. Den föreslagna modellen ger en kraftig tillströmning av yrkesverksamma studenter, som studerar av arbetsrelaterade skäl. Från nuvarande volym, som uppskattas till 7 800 helårsstudenter, bedöms ökningen bli till cirka 15 000 helårsstudenter. Volymen av fristående kurser inom teknik, medicin och naturvetenskap bedöms öka, volymen

inom samhällsvetenskap vara fortsatt hög och volymen inom humaniora att minska.

Den kraftiga utbyggnaden av utbildningar för arbetsmarknadens och arbetslivets behov kommer att kräva en nära och konstruktiv samverkan mellan lärosätena och företrädare för arbetsmarknaden för att fånga upp intresse och behov av nya utbildningar.

Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

1 Behovet av en särskild ersättningsmodell

I detta kapitel analyseras behovet av en särskild ersättningsmodell. Arbetsmarknaden genomgår omfattande förändringar som påverkar både utbud och efterfrågan på kompetenser. Teknologisk utveckling, globalisering och demografiska skiften bidrar till strukturell omvandling, vilket skapar behov av anpassade utbildningar och flexibla lösningar. Samtidigt uppstår utmaningar i matchningen mellan utbildningssystemets utbud och arbetsmarknadens efterfråga, där både offentlig och privat sektor har specifika behov som kräver riktade insatser och långsiktig finansiering.

1.1 Den föränderliga arbetsmarknaden

1.1.1 Globalisering och teknisk utveckling

Arbetsmarknaden förändras i snabb takt, och vissa yrken försvinner och nya tillkommer. Teknisk utveckling, globalisering, demografiska förändringar och klimatförändringar driver fram stora strukturella förändringar på arbetsmarknaden. Automatisering, inklusive AI, och digitalisering ersätter och förändrar många traditionella yrken och skapar samtidigt efterfrågan på nya typer av kompetenser, särskilt inom teknik, miljö och hälsa. Dessa förändringar innebär att traditionella utbildningar ofta inte räcker för att hålla arbetskraften uppdaterad. För att Sverige ska förbli konkurrenskraftigt och innovativt är det avgörande att arbetskraften kontinuerligt uppdaterar sina kunskaper och färdigheter (SNS, 2023).

Den åldrande befolkningen i Sverige bidrar till ett ökat tryck på välfärdssystemet och ställer höga krav på arbetsmarknadens anpassningsförmåga. Minskad tillväxt av arbetskraft i yrkesverksam ålder innebär utmaningar med att fylla bristyrken och upprätthålla sysselsättningen. Lösningar som ökad sysselsättning bland äldre och utrikes födda kan bidra till att minska försörjningsbördan och arbetskraftsbristen på lång sikt (Arbetsförmedlingen, 2023).

Teknikutveckling, särskilt inom automatisering och artificiell intelligens, förändrar kompetensbehoven genom att skapa en efterfrågan på avancerad teknisk kunskap och nya specialiseringar. Yrkesroller som kräver hög grad av social och kommunikativ kompetens förblir svåra att automatisera och är därmed fortsatt viktiga på arbetsmarknaden. Elektrifiering och gröna omställningar, särskilt inom transport och industri, skapar ytterligare behov av nya yrkesroller och teknisk expertis (Arbetsförmedlingen, 2023).

1.1.2 Digitalisering och automation

Automatisering och digitalisering fortsätter att omforma arbetsmarknaden genom att minska efterfrågan på rutinbaserade yrken och öka behovet av kompetenser inom teknik och sociala färdigheter. Teknisk utveckling har historiskt slagit hårdast mot yrken i mitten av löneskalan, särskilt inom

administration och industri. Tekniska innovationer, såsom artificiell intelligens (AI), förväntas dock påverka arbetsmarknaden på ett annat sätt. AI-teknologi har potential att ersätta fler tjänstemannajobb, vilket kan påverka högutbildade grupper i större utsträckning än tidigare teknologiska skiften. För att möta dessa utmaningar krävs en kontinuerlig anpassning av arbetskraftens kompetenser, med särskild fokus på att utveckla färdigheter inom teknik, datahantering och social interaktion (Sveriges riksbank, 2019; SNS, 2023).

Digitaliseringen har också förändrat arbetsmiljön, bland annat genom den ökade användningen av distansarbete efter pandemin. IT-säkerhet har blivit en avgörande fråga för många arbetsgivare, vilket skapar behov av utbildning och medvetenhet för att skydda system och data. Regelverk som Europeiska kommissionens förslag till AI-förordning påverkar hur artificiell intelligens implementeras och används, vilket innebär ett växande behov av juridisk och teknisk kompetens relaterad till AI (Europeiska kommissionen, 2021; Arbetsförmedlingen, 2023).

Rörlighet på arbetsmarknaden är en central mekanism för att hantera de utmaningar som strukturomvandlingen medför. Konjunkturrådets rapport belyser att rörligheten mellan yrken och branscher i Sverige är relativt stabil över tid, men att vissa grupper har svårare att byta yrke eller bransch. Yngre och högutbildade individer uppvisar högre rörlighet jämfört med äldre och lågutbildade. Exempelvis byter omkring 15 procent av arbetskraften i åldersgruppen 30–39 år arbetsgivare varje år, jämfört med endast 7 procent av dem i åldersgruppen 50–64 år (SNS, 2023, s. 36).

Omställning från krympande till växande branscher är avgörande för en välfungerande arbetsmarknad. Branscher som tillverkningsindustrin har minskat i betydelse, medan privata tjänster, särskilt inom IT och kommunikation, har växt. För att underlätta denna övergång är det viktigt med riktade insatser som stöder grupper med låg rörlighet, exempelvis genom utbildning och arbetsmarknadsstöd (SNS, 2023).

1.2 Humankapital är en av våra viktigaste tillgångar

Humankapitalet är en av de viktigaste tillgångarna i moderna ekonomier, där kunskapsintensiva branscher spelar en framträdande roll. Arbetskraftens kunskaper, färdigheter och erfarenheter är centrala för ekonomisk utveckling och produktivitet. Investeringar i utbildning och kompetensutveckling leder till ökad produktivitet och högre inkomster för individen, samtidigt som det stärker tillväxten i samhället (SOU 2024:29).

I Produktivitetskommissionens betänkande (SOU 2024:29) betonas vikten av kontinuerlig kompetensutveckling för att möta arbetsmarknadens föränderliga krav, särskilt i samband med teknologiska skiften och strukturomvandlingar. Arbetsgivare, utbildningsinstitutioner och offentliga aktörer måste samarbeta för att möjliggöra livslångt lärande och säkerställa att arbetskraften har den kompetens som krävs för framtiden (SOU 2024:29).

1.2.1 Kompetensbehov och svårigheter att rekrytera

Det finns stora kompetensbehov och svårigheter att rekrytera rätt kompetens, inte minst inom yrken som ingenjörer och tekniker, vilket indikerar ett behov av att uppmuntra befintliga anställda att vidareutbilda sig för att fylla dessa luckor. De pågående teknikskiftena, såsom digitalisering och övergång till klimatneutralitet, kräver nya färdigheter inom automation, hållbarhet och IT-kompetenser. En tydlig trend är att högavlönade yrken, såsom chefspositioner och specialistroller, ökar i sysselsättning, medan yrken med rutinbaserade arbetsuppgifter minskar. Detta understryker behovet av omskolning och utbildningsinsatser som riktar sig till yrken med hög efterfrågan (SNS, 2023; Arbetsförmedlingen, 2024).

Rekryteringsproblem har blivit allt vanligare även i lågkonjunktur, vilket indikerar strukturella matchningsproblem. Trots minskad efterfrågan på arbetskraft inom vissa branscher är det svårt att hitta kvalificerade kandidater inom sektorer som vård, utbildning och teknik. En stor del av företagen upplever att de måste justera sina krav eller erbjuda vidareutbildning för att överkomma brist på kvalificerade kandidater (Svenskt Näringsliv, 2024).

Enligt Svenskt Näringslivs rekryteringsbarometer 2024 har sju av tio företag svårt att rekrytera medarbetare, och ett av fyra rekryteringsförsök misslyckas helt. Detta beror ofta på bristande matchning mellan utbildningssystemet och arbetsmarknadens behov. Företag rapporterar särskilt stora utmaningar att rekrytera till yrken kopplade till elektrifiering och digital infrastruktur, vilket pekar på behovet av att stärka yrkesutbildningar och utveckla fler riktade utbildningsprogram inom dessa områden (Svenskt Näringsliv, 2024).

1.2.2 Olika behov inom privat och offentlig sektor

Kompetensbehoven skiljer sig åt mellan privat och offentlig sektor. Satsningar har tidigare gjorts för att stärka kompetensförsörjningen inom offentlig sektor som exempelvis vård och skola. Samtidigt finns ett ökande behov av att adressera kompetensbristen inom privat sektor. En särskild ersättningsmodell behöver balansera dessa behov och säkerställa att alla sektorer får tillgång till relevant vidareutbildning (SCB, 2023).

Enligt SCB:s arbetskraftsbarometer (2023) finns det skillnader i kompetensbehov mellan privat och offentlig sektor. Många arbetsgivare inom [den offentliga] vården upplever stor brist på specialistsjuksköterskor, särskilt inom anestesi, intensivvård, psykiatri och operationssjukvård. För 15 av 18 vårdutbildningar är bristen på nyutexaminerade tydlig, vilket indikerar ett systematiskt och långvarigt problem (SCB, 2023).

Offentlig sektor står också inför stora utmaningar när det gäller att rekrytera yrkeslärare. Bristen på yrkeslärare riskerar att förvärra kompetensbristen i andra områden, eftersom de är centrala för att utbilda framtida arbetskraft inom yrkesutbildningar. Till exempel påverkas utbildningsprogram inom teknik och vård negativt av detta. Inom offentlig sektor är kompetensbristen särskilt märkbar i regioner med stora

vårdbehov och mindre attraktiva arbetsmarknader, vilket förstärker behovet av riktade åtgärder (SCB, 2023).

Offentlig sektor har ett större behov av specifika kvalifikationer såsom specialistutbildningar inom vården. Den långa tiden för att utbilda specialistsjuksköterskor och yrkeslärare skapar flaskhalsar i kompetensförsörjningen. Inom privat sektor söker arbetsgivare i första hand efter kandidater som både har relevant utbildning och arbetslivserfarenhet. När bristen på erfarna sökande är stor ökar dock efterfrågan även på nyutexaminerade, vilket tydligt syns inom ingenjörsyrken (SCB, 2023). Inom offentlig sektor behövs åtgärder för att möta kritiska samhällsbehov. Regionala utbildningssatsningar kan spela en avgörande roll för att minska kompetensbristen i vården och skolan, särskilt i mindre attraktiva regioner.

Arbetsgivare inom privat sektor rapporterar en ökad efterfrågan på civilingenjörer och högskoleingenjörer, särskilt inom energi-, elektronik-, och datateknik samt automation. Behovet förväntas öka ytterligare de kommande tre åren, vilket indikerar att dessa kompetenser är avgörande för teknisk innovation och industrins framtid (SCB, 2023). Detta påverkar företagens förmåga att möta produktions- och innovationsbehov.

Samverkan mellan näringsliv och utbildningssektorn är avgörande för att säkerställa att utbildningarna håller hög relevans och ger praktiska färdigheter som direkt kan tillämpas i arbetslivet.

Det behövs incitament för lärosäten att erbjuda utbildningar inom bl.a. teknik och ingenjörsvetenskap, med fokus på de områden där efterfrågan är störst (exempelvis el, automation och datateknik). Både offentlig och privat sektor påverkas av ett utbildningssystem som inte kan anpassa sig snabbt nog till arbetsmarknadens behov. Specialistutbildningar tar lång tid att genomföra, vilket skapar en fördröjning i kompetensförsörjningen. Arbetskraftsbarometern understryker de skilda behoven i privat och offentlig sektor (SCB, 2023). Offentlig sektor behöver fokusera på att täcka akuta behov inom vård och utbildning, medan privat sektor måste adressera långsiktiga kompetensbrister inom teknik och industri.

1.3 Utbildning – ett sätt att hantera samhällsekonomiska utmaningar

Utredningens direktiv betonar vikten av att högskolans resurstilldelningssystem aktivt skapar varaktiga och långsiktigt stabila förutsättningar för livslångt lärande (U 2024:C). Det ska säkerställa ett tillgängligt, relevant, flexibelt och uppdaterat utbildningsutbud för yrkesverksamma, anpassat efter näringslivets och arbetsmarknadens behov. Ett sådant utbildningsutbud förväntas stärka individers möjligheter att hävda sig på en ombytlig arbetsmarknad, vilket motiverar en översyn av ersättningsmodellen för att långsiktigt främja denna utveckling. Genom att tillhandahålla en stabil och långsiktig ersättningsmodell skapas ett incitament för lärosätena att utveckla nya utbildningar för yrkesverksamma för att bidra till att lösa kompetensbristen på arbetsmarknaden. Lärosätena bidrar därmed till att lösa samhällets

kompetensbehov och samtidigt minska arbetslöshet genom att erbjuda utbildningar som stärker individers anställningsbarhet.

För att uppnå samhällsekonomisk effektivitet krävs en finansieringsmodell som inte enbart fokuserar på volym och prestationer, utan som också tar hänsyn till utbildningens långsiktiga värde för både individer och samhället i stort. En sådan modell bör inkludera komponenter som möjliggör utveckling av kortare, flexibla kurser för yrkesverksamma, vilka kan möta specifika kompetensbehov och bidra till att minska brister på arbetsmarknaden. Det är också avgörande att modellen ger incitament för att utveckla nya utbildningar inom områden med arbetsmarknadsrelevans och samhällsbehov.

1.3.1 Vikten av livslångt lärande

Livslångt lärande är en nödvändighet i ett samhälle där teknologiska och ekonomiska förändringar sker i snabb takt. Högre utbildning kan inte betraktas som en avslutad fas i ungdomen, utan måste vara en kontinuerlig process genom hela livet. För att människor ska kunna anpassa sig till en föränderlig arbetsmarknad och samhällsutveckling behöver de kontinuerligt utveckla sina kunskaper och färdigheter (Delors, 1996).

Ekonomiska faktorer gör också livslångt lärande alltmer relevant. Arbetsmarknadens snabba förändringar kräver att människor uppdaterar sina färdigheter för att förbli konkurrenskraftiga. En kunskapsbaserad ekonomi bygger på att utbildning inte avslutas vid en viss ålder utan fortsätter genom hela yrkeslivet. Digitala utbildningsmöjligheter, såsom distansutbildning och teknikstött inläring, erbjuder nya flexibla sätt att uppnå detta mål (Delors, 1996).

Utöver att vara en personlig utvecklingsprocess har utbildning en central roll för social sammanhållning och demokratisk delaktighet. Genom att stärka människors kritiska tänkande och förståelse för andra kulturer kan utbildning bidra till minskad social exkludering och ökad tolerans. I en globaliserad värld, där interaktion mellan människor med olika bakgrunder blir alltmer omfattande, blir denna aspekt särskilt viktig för att skapa fredliga och inkluderande samhällen (Delors, 1996).

För att livslångt lärande ska vara möjligt behövs anpassningar i utbildningspolitik och finansiering. Utbildningssystemen måste bli mer flexibla och öppna för alternativa vägar, särskilt för vuxna som vill återvända till studier.

Sammanfattningsvis är livslångt lärande avgörande både för individens utveckling, konkurrenskraft och samhällets långsiktiga stabilitet. För att möta framtidens utmaningar behöver utbildningssystem erbjuda fler tillgängliga och flexibla lärandemöjligheter. En sådan förändring kräver samverkan mellan politiska beslutsfattare, utbildningsinstitutioner och arbetsmarknadens aktörer för att skapa hållbara lösningar för kontinuerligt lärande (Delors, 1996).

1.3.2 Europeisk konkurrenskraft och livslångt lärande

Frågan om livslångt lärande är aktuell i en europeisk kontext. I september 2024 presenterade Mario Draghi en rapport om EU:s framtida

konkurrenskraft (Draghi, 2024), där han framhåller att ökad produktivitet är avgörande för att Europa ska kunna stärka sitt välförhållande, uppnå klimatmålen och behålla sin geopolitiska relevans.

EU står inför stora strukturella utmaningar och behöver både höja sin produktivitet och minska strategiska beroenden i globala värdekedjor genom identifiering, analys och vid behov åtgärder. Rapporten betonar vikten av att anpassa utbildningssystemen till arbetsmarknadens föränderliga behov, särskilt genom att stärka möjligheterna till yrkesutbildning och fortbildning kopplat till teknologiska framsteg.

Den kompetensbrist som redan påverkar europeiska företag förväntas öka, dels på grund av den demografiska utvecklingen, men framför allt på grund av den snabba teknologiska omställningen och det ökande behovet av högkvalificerade yrken. Brist på arbetskraft och rätt kompetens riskerar att hämma innovation och produktivitetsutveckling. EU:s ekonomiska konkurrenskraft är därför beroende av förmågan att minska kompetensgapet genom riktade utbildningsinsatser och bättre matchning mellan arbetsmarknadens behov och utbildningsutbudet (Draghi, 2024).

I januari 2025 presenterade EU-kommissionen en ”konkurrenskraftskompass”, som i mångt och mycket speglar en del av de förslag som Draghi ger i rapporten (Europeiska kommissionen, 2025). Kommissionen konstaterar att EU behöver fokusera på innovation, industriell utveckling och ekonomisk självständighet och att det finns ett tydligt mandat att prioritera tillväxt och investeringar. Kompassen inleds med åtgärder på tre områden hämtade ur Mario Draghis rapport om EU:s framtida konkurrenskraft varav en berör frågan om att stänga innovationsgapet. Kommissionen föreslår ett antal åtgärder för att främja färdigheter för konkurrenskraft och kvalitet i arbetet samtidigt som social rättvisa säkerställs. Kommissionen konstaterar att Europas arbetsmarknad förändras kraftigt och genomgår en djupgående förändring samt att kompetensklyftor och brist på arbetskraft är ett faktum (Europeiska kommissionen, 2025). Exempelvis rapporterar nästan fyra av fem små och medelstora företag svårigheter att finna personal med rätt kompetens (Europeiska kommissionen, 2025).

Kommissionen avser därför att föreslå en kompetensunion som bland annat ska fokusera på livslångt lärande, fort- och vidareutbildning av Europas arbetskraft. Dessa åtgärder är avgörande för att arbetskraften ska kunna möta kraven på framtidens arbetsmarknad samt underlätta övergången mellan jobb. Kompetensunionen kommer även innehålla en STEM-strategi i syfte att främja sådan utbildning och kunskap. Kommissionen konstaterar även att Europas arbetskraft minskar, vilket återigen understryker behovet av att stärka den befintliga arbetskraftens humankapital (Europeiska kommissionen, 2025).

1.4 Högre utbildning och arbetsmarknaden

1.4.1 Problem med asymmetrisk information för studenter, lärosäten och arbetsmarknaden

Det finns ofta en asymmetri i informationen mellan lärosäten och arbetsmarknadens företrädare, där de senare har bättre kännedom om de faktiska kompetensbehoven. Som en konsekvens kan utbildningsutbudet bli mindre väl anpassat till efterfrågan. Detta gäller i hög grad fort- och vidareutbildningar för yrkesverksamma.

Ett problem med informationsasymmetri är att lärosätena inte vet hur många sökande de kommer att få till olika utbildningar, särskilt de utbildningar som vänder sig till en kategori studenter som inte är nybörjarstudenter. Detta gör det riskfyllt att starta nya sådana utbildningar utan ekonomiska garantier, vilket kan leda till att lärosätena främst prioriterar etablerade utbildningar som snabbt fylls med studenter. Om ekonomiska incitament styr lärosätenas val snarare än faktiska arbetsmarknadsbehov, riskerar utbildningsutbudet att bli obalanserat. Detta kan i sin tur leda till att vissa sektorer får ett överskott av utbildade medan andra lider av kompetensbrist.

Det finns även problem med asymmetrisk information ur studenternas perspektiv. Yrkesverksamma och andra studentgrupper har ofta begränsad information om kursinnehållet vid universitet och högskolor samt om hur en viss utbildning påverkar deras framtida ställning på arbetsmarknaden. Problem med asymmetrisk information kan därför vara en faktor som påverkar efterfrågan på kurser och program bland yrkesverksamma och andra grupper av studenter.

1.4.2 Matchningsproblem mellan utbildning och arbetsmarknadens behov

Produktivitetskommissionen (Fi 2023:03) betonar att utbildningssystemet måste anpassas bättre för att möta arbetsmarknadens efterfrågan. Inom vissa yrken och sektorer finns i dag en diskrepans mellan de utbildningar som erbjuds och de kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden (SOU 2024:29). Detta blir särskilt tydligt i yrken där tekniska eller digitala färdigheter behövs, och där kompetensgapet försvårar företagens och organisationernas möjligheter att växa och bidra till samhällsekonomin.

Samhällsekonomisk effektivitet innebär att samhällets resurser används på ett sätt som maximerar medborgarnas nytta, både i dag och i framtiden. Detta omfattar att säkerställa att resurser riktas mot utbildningar som genererar både direkt och indirekt samhällsnytta. Genom att investera i utbildningar som möter arbetsmarknadens behov kan högre utbildning bidra till ökad produktivitet, innovation och ekonomisk tillväxt. Samtidigt reducerar dessa investeringar risken för marknadsmisslyckanden, såsom brist på efterfrågad kompetens eller ineffektiv användning av arbetskraft.

Andelen högtbildade i den svenska befolkningen har fortsatt att öka, i likhet med utvecklingen i många andra OECD-länder. Samtidigt har

lönerna i Sverige varit relativt jämnt fördelade, och skillnaden i inkomst mellan personer med olika utbildningsnivåer har länge varit liten.

Sedan 2012 syns dock en förändring. Skillnaderna i lön mellan de som tjänar mest och de som tjänar minst har ökat med drygt 7 procent, och avkastningen på utbildning – det vill säga hur mycket mer man tjänar på att ha en högre utbildning – har också stigit. Under denna period ökade den genomsnittliga löneökningen per år av universitetsstudier med ungefär en procentenhet. Att utbildningens ekonomiska värde ökar trots att allt fler har högre utbildning tyder på att efterfrågan på högutbildad arbetskraft fortfarande är stark (SNS, 2023, s. 10 och s. 31). Den snabba förändringstakten kräver att arbetstagare ständigt utvecklar sina färdigheter för att kunna dra nytta av de möjligheter som ny teknologi erbjuder, snarare än att riskera att bli utkonkurrerade. Det europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop) understryker behovet av att utbildningssystemet anpassas för att stödja den pågående digitala omställningen på arbetsmarknaden, särskilt för yrkesverksamma. Enligt Cedefops second European skills and jobs survey 2021 upplever nästan 45 procent av arbetstagarna att de behöver utveckla nya digitala färdigheter för att möta kraven från nya digitala teknologier på arbetsplatsen. Denna siffra indikerar en omfattande efterfrågan på kompetensutveckling, särskilt för yrkesverksamma som redan har en utbildning, men som står inför nya arbetsuppgifter och teknologier (Cedefop, 2022).

Fortbildning och vidareutbildning är avgörande för att yrkesverksamma ska kunna stärka sina färdigheter och anpassa sig till föränderliga krav i sina yrken. Universiteten och högskolorna har här en viktig roll i detta sammanhang. Den högre utbildningen och forskningen vid lärosätena är avgörande för att Sverige ska kunna fortsätta att vara en ledande kunskapsnation.

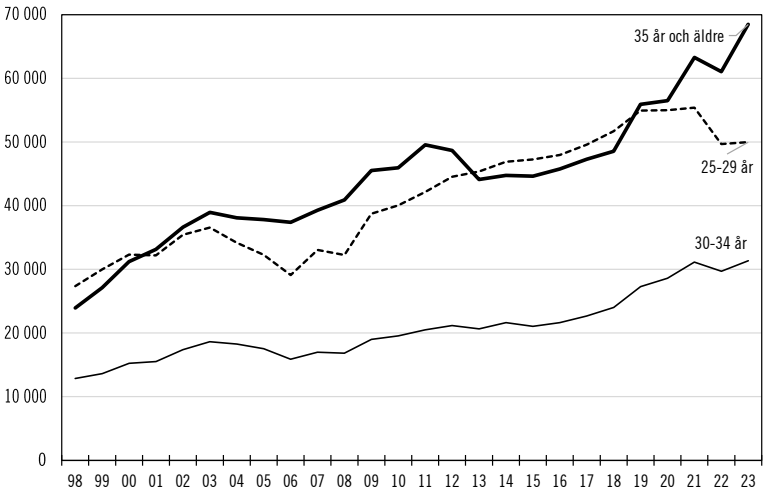
1.5 Eftergymnasialt utbildade kompetensutvecklar sig på universitet och högskolor

1.5.1 Studenter med tidigare högskoleutbildning

De senaste decennierna har andelen antagna studenter som redan har tidigare varit i högskolan ökat kraftigt. Särskilt markant är ökningen inom åldersgruppen 35 år och äldre, där antalet studenter nästan har fördubblats sedan 1998 se Figur 1.1. Denna trend indikerar en växande efterfrågan på vidareutbildning och omställningsmöjligheter inom den högre utbildningen, vilket i sin tur ställer krav på att resurstilldelningssystemet anpassas för att bättre möta behoven hos yrkesverksamma.

Figur 1.1 Antagna höstterminerna 1998–2023 som tidigare varit i högskolan

Antal antagna per åldersgrupp



Anm.: Figuren visar antagna som inte är förstahandssökande eller antagna för första gången. I denna grupp finns ingen information om de antagna är yrkesverksamma eller etablerade på arbetsmarknaden.

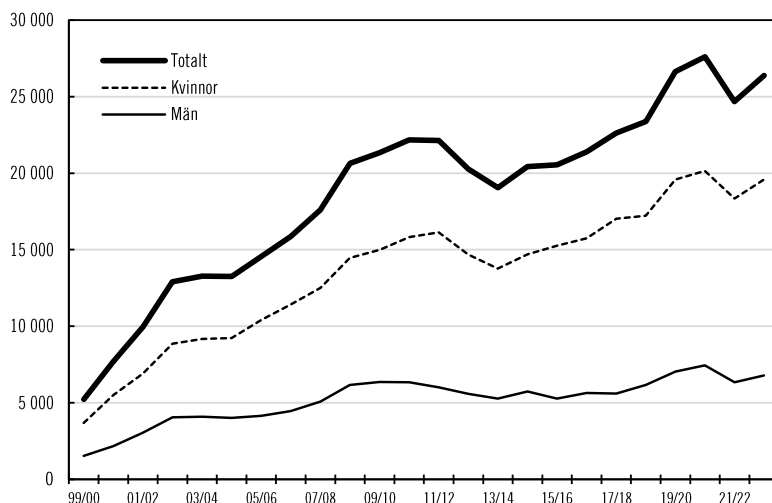
Källa: Statistiska centralbyrån.

Utbildning på grund- och avancerad nivå hade 2023 intäkter för mer än 35 miljarder kronor varav ungefär 29 miljarder kronor utgjordes av statliga anslag (UKÄ, 2023b). Merparten av utbildning utgörs av grundläggande utbildning det vill säga utbildning för framför allt yngre för en framtida yrkeskarriär. Samtidigt ser vi ett växande behov av flexibla utbildningsalternativ som möjliggör kontinuerligt lärande och omställning för dem som redan är etablerade i arbetslivet.

Detta framgår i Figur 1.2 som visar antal registrerade yrkesverksamma studenter som precis innan registreringsläsåret/terminen har haft ett studieuppehåll på minst 1,5 år (3 terminer), samt vid läsårets mitt uppnått minst 3-årig eftergymnasial utbildning, varit etablerade på arbetsmarknaden under året och året innan.

Figur 1.2 Yrkesverksamma registrerade studenter med tidigare uppehåll

Antal registrerade i åldern 27–64 år



Anm.: Innehåller samtliga registrerade som precis innan registreringsläsåret/terminen har haft ett studieuppehåll på minst 1,5 år (3 terminer), samt vid läsårets mitt uppnått minst 3-årig eftergymnasial utbildning, varit etablerade på arbetsmarknaden under året och året innan.

Källa: Universitetskanslersämbetet.

Sedan början på 2000-talet har Sverige haft en kraftig uppgång av antalet yrkesverksamma studenter som återgått till studier på fristående kurser på högskolan. Antalet har ökat från cirka 5 000 studenter till över 25 000 studenter, vilket indikerar ett växande intresse för vidareutbildning och omställning eller bildning. Det kan också spegla förändringar i arbetsmarknadens krav och en ökande betydelse av livslångt lärande. Vidare kan det också vara så att yrkesverksamma återvänder för att avsluta en tidigare påbörjad utbildning.

Studerande kvinnor är i majoritet under hela perioden, vilket kan indikera att kvinnor i högre utsträckning än män återvänder till studier efter uppehåll. Det speglar en bredare trend i utbildningssystemet där kvinnor är överrepresenterade. Ökningen har varit kraftig för båda könen, särskilt för kvinnor, vars ökningar tydligt överstiger männens i flera tidsperioder. De starka topparna visar på perioder med stor tillströmning, medan vissa år, som 2019/2020 och framåt, verkar ha haft mer varierande eller minskande antal registrerade.

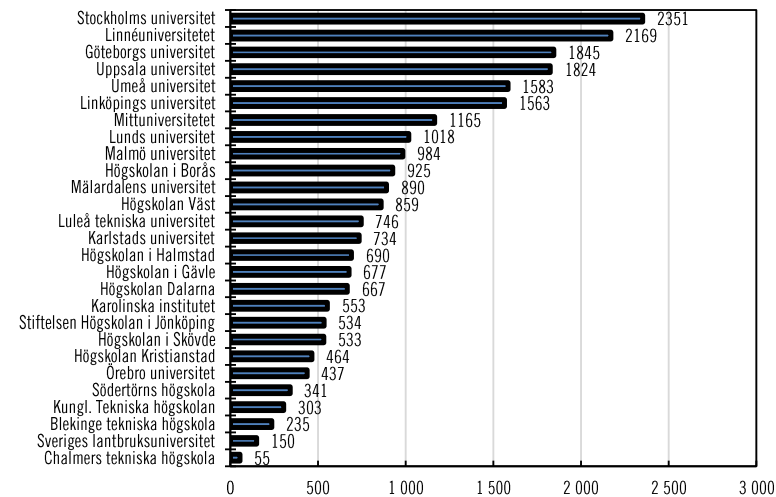
Yrkesverksamma studerar framför allt på fristående kurs. Enligt data från Statistiska centralbyrån (SCB), som presenteras i mer detalj i nästa kapitel, studerade under läsåret 2022/23 82 procent av yrkesverksamma studenter på fristående kurs. 12 procent av studenterna återfinns på yrkesexamensprogram och resterande 6 procent på generella program.

Fördelningen av studenter på olika utbildningsområden skiljer sig markant åt. De områden som 2022/23 hade flest registrerade studenter var humaniora och konst med 5 195 och samhällsvetenskap, juridik, handel och administration med 4 508 registrerade studenter på fristående kurs enligt data från UKÄ. Teknik och tillverkning hade 2 790 och

naturvetenskap, matematik och informations- och kommunikationsvetenskap hade 2 019 registrerade studenter på fristående kurs 2022/23.

I Figur 1.3 visas hur de registrerade yrkesarbetande på fristående kurser fördelar sig på olika lärosäten. Det är framför allt stora universitet med ett brett kursutbud som har många yrkesarbetande studenter.

Figur 1.3 Registrerade yrkesarbetande på fristående kurs per lärosäte
Antal i åldern 27–64 år läsåret 2022/23



Anm.: Innehåller samtliga registrerade som precis innan registreringsläsåret/terminen har haft ett studieuppehåll på minst 1,5 år (3 terminer), samt vid läsårets mitt uppnått minst 3-årig eftergymnasial utbildning, varit etablerade på arbetsmarknaden under året och året innan.

Källa: Universitetskanslersämbetet.

Det framtida behovet av fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma med tidigare utbildning inom högskolan är omöjligt att kunna förutsäga med stor precision. Det beror på många faktorer och inte minst på större förändringar i kompetensbehovet inom arbetslivet. Man kan dock göra bedömningar utifrån olika antaganden. Ett möjligt antagande är att behovet av fort- och vidareutbildning inom olika områden oftare uppstår inom samma område som den grundläggande utbildningen. Det innebär att behovet av fort- och vidareutbildning sannolikt är större inom det egna utbildningsområdet än utanför det egna området. En analys baserat på detta antagande kommer att göras i avsnitt 3.7.10. Analysen av antagandet leder till slutsatsen att det framtida behovet av fort- och vidareutbildning framför allt är störst inom samhällsvetenskap, som förväntas ha ungefär samma andel utbildning för yrkesverksamma som nu. Teknikområdet förväntas ha en betydligt större andel och humaniora en betydligt mindre andel av utbildning för yrkesverksamma.

1.5.2 Skälen till att studera på universitet och högskola bland yrkesverksamma som arbetar på heltid

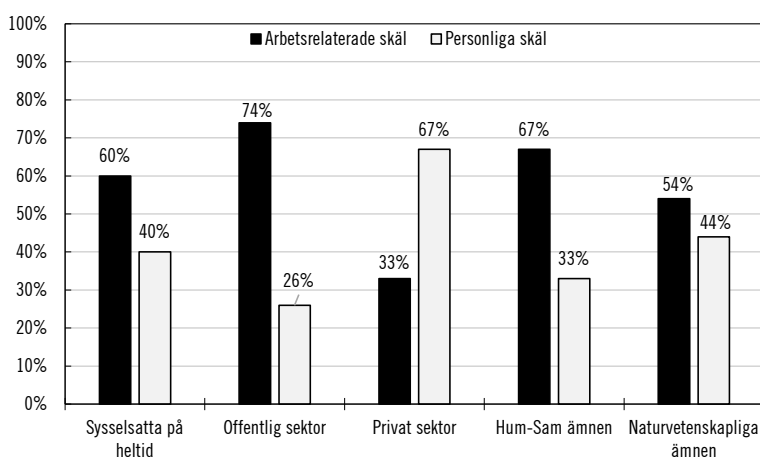
En mindre andel av studenterna vid landets lärosäten utgörs av studenter som tidigare studerat vid något lärosäte och som återvänt för att studera vidare. Skälen till studierna kan variera. Det kan vara studier i syfte att slutföra tidigare studier, fort- och vidareutbildning, omställning eller av rent personliga skäl kopplat till intresse mm. I SCB:s EU-gemensamma undersökning Adult Education Survey ställs frågor om skäl till att delta i den senaste formella utbildningen. Svarsalternativen kan delas in i två huvudgrupper:

- Arbetsrelaterade skäl, dvs. utföra arbetet bättre, öka karriärmöjligheter, minska risken att förlora arbetet, öka möjligheterna att få ett arbete eller byta arbete/yrke, tvungen att delta, för att kunna starta eget företag, för att få examen, betyg eller kursintyg.
- Personliga skäl dvs. öka sina kunskaper inom ett intressant ämnesområde samt träffa folk och ha kul.

Svaren bland dem som deltog i fristående kurser vid universitet och högskolor och som var sysselsatta på heltid redovisas i Figur 1.4.

Figur 1.4 Skäl till att studera på fristående kurser bland sysselsatta på heltid, efter sektor respektive ämnesinriktning

Procentuell andel i åldern 35–64 år



Källa: Statistiska centralbyrån.

Majoriteten (60 procent $\pm$ 13) av registrerade studenter på fristående kurser i åldern 35–64 år som var sysselsatta på heltid angav att deras deltagande var arbetsrelaterat, vilket tyder på att många ser vidareutbildning som en nyckelfaktor för karriärutveckling eller för att möta nya krav på arbetsmarknaden. En mindre men betydande andel (40 procent $\pm$ 13) deltog av personliga skäl, vilket pekar på ett starkt intresse för självutveckling och lärande utöver yrkeslivet.

Bland registrerade studenter som var sysselsatta inom offentlig sektor uppgav en övervägande majoritet (74 procent $\pm$ 15) att motivet var arbetsrelaterat medan resterande angav personliga skäl (26 procent $\pm$ 15). Inom privat sektor var andelarna de omvända, 33 procent $\pm$ 21 uppgav att motivet var arbetsrelaterat medan resterande 67 procent $\pm$ 21 angav att motivet var av personliga skäl. Bland dem som studerade inom humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnen var andelen som angav arbetsrelaterade skäl 67 procent $\pm$ 16 samt 33 procent $\pm$ 16 angav personliga skäl. Inom naturvetenskapliga ämnen var andelen som angav arbetsrelaterade skäl 54 procent $\pm$ 21 och 44 procent $\pm$ 21 angav personliga skäl. Konfidensintervallen för skattningarna är dock stora, vilket gör att andelarna överlappar varandra.

Svenskt Näringsliv har i en rapport diskuterat intresset bland yrkesverksamma för studier (Svenskt näringsliv, 2024c). I deras presenterade undersökning bland yrkesverksamma i privat sektor, angav 74 procent av de tillfrågade att de är intresserade av att läsa någon typ av utbildning de närmaste två åren. Störst är intresset bland de yngre. Men även för personer i åldrar 50–60 år är intresset stort med 63 procent som anger att de är intresserade av studier. Det är också skillnad i intresse för olika utbildningsformer, där högskola och universitet utgör det klart mest populära alternativet före yrkeshögskola, kommunal vuxenutbildning (komvux), yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning (yrkesvux) och folkhögskola. De utbildningsområden som har störst intresse för högskola och universitet är juridik och samhällsvetenskap följt av teknik samt humaniora och teologi.

En särskild ersättningsmodell skulle kunna ge lärosäten bättre möjligheter att utveckla och erbjuda utbildningar med nära koppling till arbetsmarknadens behov. Detta kan leda till att universitet och högskolor fokuserar på områden där det finns ett stort behov och intresse, vilket bedöms kunna innebära en kraftig ökning av yrkesverksamma som söker sig till lärosätena för fort- och vidareutbildning. Det framhålls också att riktade satsningar för att minska kompetensgapet bland lågutbildade och utrikes födda är centrala för att stärka den svenska arbetsmarknadens konkurrenskraft (Arbetsförmedlingen, 2024).

1.5.3 Behov av flexibla utbildningsformer för yrkesverksamma

Yrkesverksamma har särskilda behov när det gäller utbildning. Till skillnad från traditionella studenter behöver de ofta kombinera studier med arbete och andra åtaganden. För dessa grupper är flexibilitet avgörande – utbildningarna måste vara korta och tillgängliga på distans eller under kvällar och helger (SOU 2024:29).

En särskild ersättningsmodell kan ge lärosäten resurser att utveckla sådana format, vilket gör det möjligt för fler yrkesverksamma att ta del av vidareutbildning utan att behöva ta längre studieuppehåll från arbetslivet.

I utredningens möten med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inom privat och offentlig sektor, betonas att lärosätenas utbildningsutbud inte är tillräckligt anpassat för yrkesverksamma. Arbetslivets företrädare efterfrågar ett mer flexibelt system som anpassar sig efter de

yrkesverksamma och deras behov av deltidstudier, distansstudier och kortare utbildningar. Dagens resurstilldelningssystem, som till stora delar är byggt för unga studenter på campus, matchar inte dessa behov.

Flera företrädare för arbetslivet lyfter fram fokus på kunskap snarare än akademiska poäng. Det framgår att många yrkesverksamma som deltar i omställnings- eller vidareutbildningar inte är lika intresserade av att slutföra utbildningar för att erhålla poäng, utan snarare för att ta till sig specifik kunskap. Eftersom dagens finansieringssystem delvis bygger på att studenter slutför kurser, minskar incitamentet för lärosäten att utveckla kurser för dem som endast vill uppdatera eller utveckla sina kunskaper.

KK-stiftelsen har inom ramen för sin verksamhet finansierat projekt inom programformen ”Expertkompetens”, som syftar till att ge lärosätena möjlighet att tillsammans med näringslivet utveckla sin förmåga att möta näringslivets behov av kompetensutveckling för yrkesverksamma. Sedan 2010 har stiftelsen finansierat 16 projekt med totalt 374 miljoner kronor. Man menar från KK-stiftelsen att utifrån deras erfarenhet av satsningen fungerar nuvarande ersättningssystem inte tillfredsställande i förhållande till denna typ av utbildning. KK-stiftelsen finansierar både utvecklingen av ny utbildning och genomförandet av utbildningen under en period på 2–3 år inom ramen för Expertkompetens Mini, eller upp till 4–5 år inom Expertkompetens Maxi (KK-stiftelsen, 2022). Stiftelsen har även tagit fram förslag till förändringar av nuvarande resurstilldelningssystem för att bättre vara anpassat till kompetensutveckling för yrkesverksamma (KK-stiftelsen, 2024).

Svenskt Näringsliv har också lagt fram ett förslag till ett nytt resurstilldelningssystem för högre utbildning. I rapporten pekas på att resursfördelningssystemet inte i tillräcklig utsträckning matchar studenternas efterfrågan eller arbetslivets behov. Man pekar bland annat på behovet av fort- och vidareutbildning för ett långt arbetsliv. Svenskt Näringsliv föreslår att livslångt lärande blir ett eget verksamhetsområde med öronmärkt finansiering och ett anpassat regelverk. Dessutom vill man införa en samverkansbonus, i syfte att premiera samverkan med näringslivet kring utbildning (Svenskt Näringsliv, 2024a).

Möjligheten att följa en utbildning utan att slutföra examinationen och i stället erhålla ett diplom på genomförd utbildning är något som lyfts av flera organisationer som utredningen haft dialog med. En sådan möjlighet finns idag genom de så kallade MOOC-kurser som en del lärosäten erbjuder. MOOC (Massive Open Online Courses) är öppna och oftast kostnadsfria nätbaserade kurser som gör det möjligt för en bred målgrupp att ta del av högre utbildning oberoende av geografisk plats eller tidigare meriter. Det är en möjlighet som inte följer samma akademiska struktur som traditionella poängbaserade utbildningar. Detta kan vara ett sätt att möta de yrkesverksammas behov och skapa ett system som är mer anpassat för dem som inte har för avsikt att fullfölja en hel utbildning. En särskild ersättningsmodell kan indirekt bidra till utvecklingen av sådana alternativa vägar genom att delar av innehållet i poängsatta fort- och vidareutbildningar erbjuds som en webbaserad utbildning utan högskolepoäng.

Produktivitetskommissionen poängterar att den högre utbildningen ska erbjuda utbildningar som är relevanta såväl för arbetsmarknaden som för

en fortsatt akademisk karriär. Kvaliteten ska vara hög och genomströmningen snabb (SOU 2024:29, s. 409).

1.5.4 Flexibilitet och anpassning för yrkesverksamma är viktigt

Under utredningens möten med handelskamrar från olika delar av landet framkom ett tydligt behov av kortare och mer flexibla utbildningar. Särskilt efterfrågas utbildningar som kan genomföras på distans och som är anpassade till arbetslivets krav. Det nuvarande systemet uppfattas som otillräckligt flexibelt för att möta dessa behov, vilket motiverar införandet av en särskild ersättningsmodell som skapar incitament för lärosäten att erbjuda denna typ av utbildningar.

Flera handelskamrar understryker också vikten av att utbildningar för yrkesverksamma utformas i nära samverkan med arbetslivet, och att innehållet ska vara direkt tillämbart i den dagliga yrkesutövningen.

Samtidigt lyfts skillnader mellan små och stora företag när det gäller möjligheterna att arbeta med kompetensförsörjning, liksom individers förutsättningar att själva investera i sin kompetensutveckling. Sammanfattningsvis anser både arbetsmarknadens parter och omställningsorganisationerna att dagens resurstilldelningssystem inte är anpassat till de behov som finns för omställning och vidareutbildning av yrkesverksamma.

1.6 Omställningsstudiestödet och dess roll för kompetensutveckling

Omställningsstudiestödet lämnas för en utbildning som kan antas stärka den studerandes framtida möjligheter på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov (15 § [2022:856] om omställningsstudiestöd) vilket innebär att utbildningarna måste utformas med tydligt arbetsmarknadsperspektiv. Om det finns särskilda skäl, får omställningsstudiestöd lämnas även utan beaktande av arbetsmarknadens behov. Stödet ges till alla utbildningar i Sverige som ger rätt till studiemedel. Däremot beviljas inte omställningsstudiestöd för utbildningar som enbart syftar till att möta behoven hos en specifik arbetsgivare (15 § [2022:856] om omställningsstudiestöd). Denna princip framgår även av de huvudavtal (4 §, kap 2) om trygghet, omställning och anställningsskydd som undertecknades i Saltsjöbaden den 22 juni 2022. För universitet och högskolors del ställer detta krav på utbildningar som är flexibla och anpassade för arbetsmarknadens specifika behov. En särskild ersättningsmodell behöver skapa incitament för universitet och högskolor att utveckla utbildningar som möter kompetensbrister på arbetsmarknaden och som är relevanta för sökande av omställningsstudiestödet.

1.6.1 Omställningsstudiestödet och dess påverkan på vidareutbildning vid högskolor och universitet

Omställningsstudiestöd har kunnat sökas sedan 1 oktober 2022 för studier som påbörjats från och med 1 januari 2023. Fram till den 10 februari 2025 hade totalt 69 849 personer ansökt om omställningsstudiestöd för olika utbildningsformer, inklusive yrkeshögskola, högskola och andra utbildningsalternativ (CSN, 2025).

Den förväntade utvecklingen av omställningsstudiestödet innebär att det årligen beräknas omfatta 44 000 studerande från 2026 (UKÄ, 2023, s. 11). Detta förväntas leda till en ökad efterfrågan på vidareutbildningar och kompetensutveckling, särskilt vid universitet och högskolor. Dock påverkas denna ökning främst av utbudet av utbildningar som möter yrkesverksammas behov av omställning. Det innebär att lärosätena behöver anpassa sitt kursutbud och utveckla fler utbildningar som riktar sig till denna målgrupp. För att möjliggöra detta behövs en särskild ersättningsmodell som skapar incitament för att bredda och anpassa utbildningsutbudet.

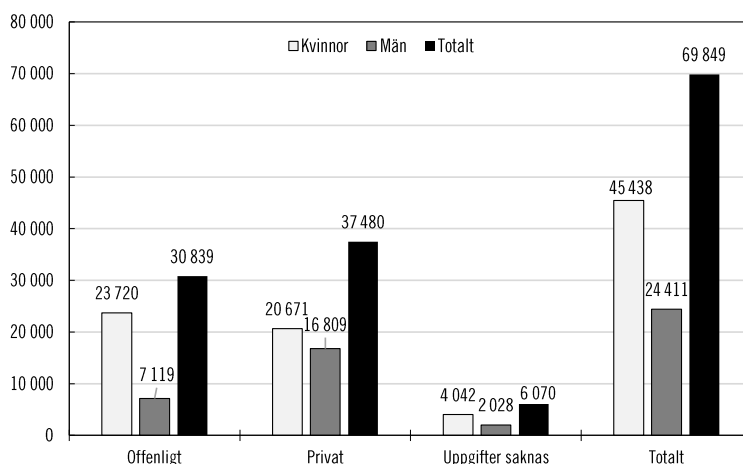
Sökande av omställningsstudiestöd

Av samtliga ansökningar om omställningsstudiestöd mellan oktober 2022 och februari 2025 har en något större andel inkommit från personer inom privat sektor, och kvinnliga sökande dominerar i både privat och offentlig sektor. Majoriteten av de sökande är mellan 35 och 45 år, vilket speglar att stödet är riktat till personer med etablerad arbetslivserfarenhet.

Av Figur 1.5 framkommer att det totalt är något fler sökande inom privat sektor och att kvinnor dominerar i såväl privat som offentlig sektor.

Figur 1.5 Antalet inkomna ansökningar om omställningsstudiestöd, efter offentlig respektive privat sektor och kön

Antal unika ansökningar mellan oktober 2022 och februari 2025



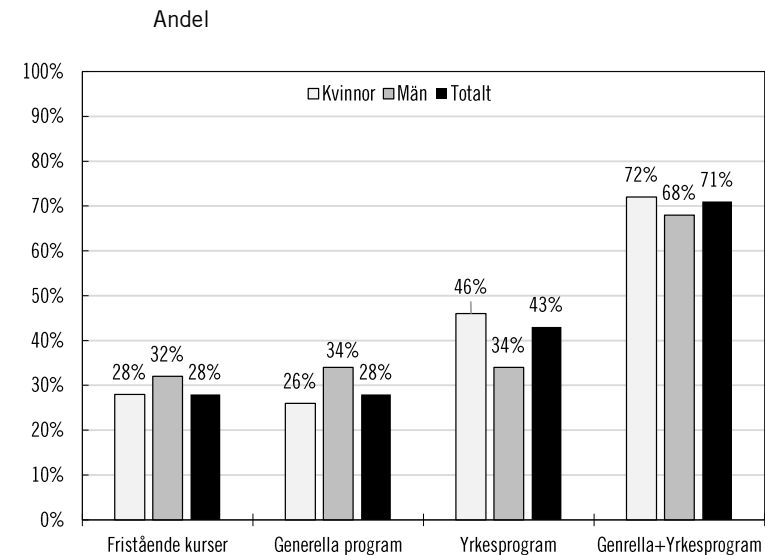
Anm.: Sökande till samtliga utbildningsformer.

Källa: Centrala studiestödsnämnden.

Studerande med omställningsstudiestöd vid högskolor och universitet

Bland de som beviljats omställningsstudiestöd och registrerat sig vid universitet och högskolor under hösten 2023 valde 71 procent att studera inom program, medan 29 procent registrerade sig för fristående kurser. Det fanns också en tydlig skillnad mellan könen – kvinnor valde i högre grad yrkesprogram, medan män inte gjorde det.

Figur 1.6 Andelen studenter med omställningsstudiestöd på program respektive fristående kurs på universitet och högskolor hösten 2023



Källa: Universitetskanslersämbetet.

När det gäller utbildningsinriktningar var pedagogik och lärarutbildning den vanligaste inriktningen för studerande med omställningsstudiestöd, med 30 procent av de registrerade. Andra populära områden inkluderade samhällsvetenskap, juridik samt hälso- och sjukvård.

1.7 Brister i resurstilldelningssystemet och dess påverkan på högre utbildning

Det nuvarande systemet för resurstilldelning inom högre utbildning är helt volyms- och prestationsbaserat och bygger på antalet registrerade helårsstudenter samt deras prestationer i form av avklarade poäng. Denna modell har varit framgångsrik för att säkerställa stabil finansiering av breda och etablerade utbildningar, men den saknar komponenter som kopplar resurstilldelningen direkt till arbetsmarknadens behov. Nuvarande system har heller inga incitament för att utveckla flexibla och nischade utbildningar riktade till yrkesverksamma.

1.7.1 Utmaningar i resurstilldelningssystemet för vidareutbildning av yrkesverksamma

Den nuvarande resurstilldelningen till lärosätena för utbildning på grundnivå och avancerad nivå består av ett takbelopp som är det högsta beloppet ett lärosäte kan tillföras under ett år för att utbilda studenter. Lärosätet får avräkna medel från takbeloppet med hänsyn till dels hur många studenter som har registrerats på olika kurser (helårsstudent), dels hur många högskolepoäng som studenterna har tagit (helårsprestation). Ersättningen per helårsstudent och helårsprestation beror på utbildningens ämnesinnehåll. Det finns 16 olika utbildningsområden som vardera har en definierad ersättningsnivå per helårsstudent och per helårsprestation. Resurstilldelningssystemet har sin grund i 1992 års resursutredning (SOU 1992:44). Fokus för utredningen var stora utbildningssektorer för grundläggande utbildning. Däremot var systemet inte anpassat för smalare utbildningar riktade till yrkesverksamma.

I prop. 1992/93:169 anges att "Det resurstilldelningssystem som regeringen föreslår innebär att ersättning betalas ut dels i form av en "rörlig resurs" baserad på antalet registrerade studenter på respektive kurs, kallad studentpeng, dels i relation till de studieprestationer som studenterna uppnår.". Studentpengen omnämns numera som begreppet "helårsstudent" och den rörliga resursen omnämns numera som "helårsprestation". 1993 års reform införde ett helt volyms- och prestationsbaserat fördelningssystem med ämnesbaserade ersättningsbelopp. Detta fördelningssystem har till stor del kvarstått bortsett från vissa satsningar, t. ex. satsningen på Livslångt lärande där den prestationsbaserade ersättningen utgick. Ersättningsbeloppet som universitet och högskolor fick per helårsstudent motsvarade den nivå som ett lärosäte normalt fick avräkna för både helårsstudent och helårsprestation inom ramen för anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad (Prop. 2020/21:1, s. 151).

Det är flera delar i nuvarande resursfördelningssystem som är problematiska kopplat till vidareutbildning för yrkesverksamma. Systemet bygger på att antalet studenter och deras prestationer är relativt förutsägbara och tillräckligt stora för att utbildningarna ska bära sig ekonomiskt. Detta är ofta fallet med grundläggande utbildningar, men inte samma utsträckning för vidareutbildning för yrkesverksamma. Det innebär svårigheter att utveckla och lansera nya eller smalare utbildningar, exempelvis kurser för omställning och vidareutbildning. I de inledande faserna av nya kurser finns ofta färre studenter, vilket innebär att lärosätena inte kan täcka sina kostnader. Flera lärosäten understryker, i de enkätsvar som utredningen fått, behovet av en ersättningsmodell som inte är prestationsbaserad eftersom yrkesverksamma inte har samma behov av att genomföra en examination och erhålla högskolepoäng.

Det finns begränsade resurser för flexibla utbildningsformer. Det krävs ökade resurser för att utveckla och underhålla flexibla utbildningsformer, såsom distansutbildning eller hybridlösningar. Detta är särskilt viktigt för att göra utbildningen tillgänglig för yrkesverksamma, men dagens resurstilldelningssystem ger inte tillräckligt stöd för att finansiera denna utveckling.

Det finns en risk för negativa effekter av en eventuell omprioritering inom utbildningsutbudet. Flera lärosäten varnar för att om de ska prioritera omställnings- och vidareutbildningar inom befintliga budgetramar, riskerar det att leda till att andra utbildningar nedprioriteras. Detta skapar en intern konkurrens om resurser, där lärosätena måste välja mellan att bibehålla etablerade utbildningar eller utveckla nya, smalare utbildningar som riktar sig till yrkesverksamma. Risken med att grundläggande utbildningar minskar, är att det kan leda till negativa effekter utifrån arbetsmarknadens behov. Problematiken kommer att diskuteras och adresseras inom ramen för det förslag till särskild ersättningsmodell, som presenteras i utredningen.

Som framgår av utredningens uppdragsbeskrivning (U 2024:C) har två satsningar genomförts i syfte att stimulera utbildning för yrkesverksamma och livslångt lärande. Satsningen på livslångt lärande var tillfällig och satsningen på korta kurser var begränsad i sin omfattning. Den tidsbegränsade satsningen på utbildning för livslångt lärande innebär, utöver särskilda medel, även andra avräkningsregler för att underlätta lärosätenas utveckling av ett nytt utbildningsutbud. Satsningen på korta kurser för yrkesverksamma innebär att särskilda medel tillförs för att möjliggöra utvecklingen av ett särskilt kvalificerat utbildningsutbud. För att långsiktigt upprätthålla det utbildningsutbud som uppkommer till följd av satsningen är däremot lärosätena hänvisade till ordinarie avräkningsregler.

De ekonomiska förutsättningarna för lärosäten att utveckla kortare kurser är inte optimala i nuvarande ersättningssystem. Yrkesverksamma kan behöva mer resurser än normala utbildningar. Detta beror på flera faktorer. Fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma är i högre utsträckning i behov av ett mer omfattande förberedelsearbete och kontinuerligt utvecklingsarbete för att på bästa sätt möta behoven i arbetslivet. Yrkesverksamma är dessutom en mer krävande studentgrupp att undervisa eftersom de ofta har höga förväntningar vad gäller innehållet i utbildningen. Sammantaget behövs därför mer tid för lärares förberedelse och planering. Dessutom kräver korta kurser mer administration relativt längden på kursen, utan att ersättningssystemet kompenserar för detta. Det betyder att korta kurser innebär en större kostnad för lärosätena i förhållande till den intäkt som nuvarande ersättningssystem ger.

Sammanfattningsvis är dagens system, som huvudsakligen baseras på prestationer och volym, inte tillräckligt flexibelt för att stödja utvecklingen av utbildningar som specifikt riktar sig till yrkesverksamma och mot omställning. Det behövs ekonomiska incitament och långsiktig finansiering för att lärosätena ska kunna möta arbetsmarknadens föränderliga behov.

1.7.2 Brister i nuvarande ersättningsmodell och kopplingen till arbetsmarknaden

Som nämndes inledningsvis finns ingen komponent i ersättningsmodellen som kopplar till arbetsmarknadens behov. Regeringens styrning av utbildningsutbudet utgörs av en skrivning i regleringsbrev som anger att "Utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska svara mot

studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.” (Utbildningsdepartementet, 2024). Det finns en indirekt koppling till arbetsmarknaden genom studenternas val av utbildning.

Att dagens utbildningar trots detta fyller de flesta behoven på arbetsmarknaden beror till största del på studenternas efterfrågan kombinerat med lärosätenas dimensionering av utbildningar utifrån en bedömning av behoven på arbetsmarknaden. I vissa fall har det dessutom utgått särskilda uppdrag från regeringen till utvalda lärosäten gällande bristyrken såsom sjuksköterskor, ingenjörer och lärare.

Situationen för fristående kurser skiljer sig något. En del av dessa kurser är direkt kopplade till arbetsmarknadens behov som en del av grundläggande utbildning. Samtidigt finns sannolikt en betydande andel kurser som inte har en lika tydlig koppling till specifika yrkeskrav. Enligt SCB:s undersökning om vuxnas deltagande i utbildning, som beskrivs i avsnitt 1.5.2, uppger cirka 60 procent av yrkesverksamma i åldern 35–64 år att de studerar fristående kurser av arbetsrelaterade skäl. Studenter som är 35 år eller äldre utgör 2 procent av det totala antalet helårsstudenter på fristående kurser, vilket i sin tur motsvarar 25 procent av samtliga helårsstudenter vid landets lärosäten (2023). Detta visar att fristående kurser utgör en betydande del av utbildningsutbudet, även om kopplingen till arbetsmarknadens behov kan variera.

2 En särskild ersättningsmodell

I föregående kapitel analyserades behovet av en särskild ersättningsmodell för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning samt omställning. Slutsatsen var att det finns ett tydligt behov av sådan ersättningsmodell inom högskolan. I detta kapitel kommer ett förslag till hur en sådan modell kan utformas att presenteras.

2.1 Övergripande principer

Resursutredningen som föregick nuvarande resursfördelningssystem utgick från att statens beslut om resurstilldelning måste ske på övergripande nivå (SOU 1992:44, s. 9). Detaljbesluten om antalet platser på olika utbildningar och om fördelningen av resurserna fattas av högskolorna själva. 1993 års reform, som trädde i kraft den 1 juli 1993, innebar att lärosätena fick en omfattande frihet och ett ansvar att själva dimensionera utbildningar utifrån några övergripande principer formulerade i högskolelagen, såsom hög kvalitet i utbildningen, ett nära samband mellan utbildning och forskning, och att tillgängliga resurser utnyttjas effektivt. Dessutom ingår att samverka med det omgivande samhället, främja hållbar utveckling samt, vilket tillkom 2021, att högskolorna i sin verksamhet ska främja ett livslångt lärande.

Lärosätena ska dimensionera sina utbildningar utifrån de allmänna principerna om studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Detta är en princip som på det stora hela fungerar väl. I en genomlysning av högskolans verksamhet under tjugo år konstateras att arbetslivets behov har varit tillgodosett med vissa viktiga undantag inom vård- och lärarutbildning (SOU 2015:70, s. 247). Samtidigt framhålls också ofta från representanter för arbetsmarknaden att det finns en omfattande brist på överensstämmelse mellan utbildningsutbud och arbetsmarknadens behov. Vidare att arbetsmarknadens behov har liten direkt påverkan på högskolans utbildningsutbud.

Fort- och vidareutbildning utgör en särskild kategori av utbildningar. Dessa utbildningar kan vara av värde utifrån enskilda individers behov som kan vara arbetsrelaterade eller mer personliga. Utbildningar kan också efterfrågas av arbetslivet och ett identifierat behov av fort- och vidareutbildning inom ett visst område. Behoven här kan vara nationella men också mer regionala. Lärosätena har med andra ord en komplex uppgift att identifiera studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Vad som kan vara relevant för ett visst lärosäte behöver inte vara relevant för ett annat lärosäte. Behovet av fort- och vidareutbildning är därmed mer lärosätesberoende och varierar med lärosätets profil samt nationella och regionala kontext.

2.1.1 En ny ersättningsmodell ska vila på fyra övergripande principer

Förslag: Ersättningsmodellen ska vila på följande principer:

1. Lärosätenas ansvar att utifrån studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov utveckla och dimensionera fort- och vidareutbildningar samt utbildning för omställning för yrkesverksamma.
2. En ny ersättningsmodell ska ge lärosätena långsiktiga och stabila ekonomiska förutsättningar för utbildningarna i fråga.
3. En ny ersättningsmodell ska leda till ett effektivt utnyttjande av resurserna för att skapa en utveckling av lärosätenas utbildningsutbud för yrkesverksamma i syfte att möta behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till.
4. Ersättningsmodellen ska vara resurseffektiv genom att vara transparent, enkel att tillämpa och inte ge upphov till höga administrativa kostnader.

Skälen för förslaget

Den första principen innebär att utredningen inte kommer att peka ut några särskilda ämnesområden eller dylikt, där den särskilda ersättningsmodellen gäller, utan modellen ska kunna användas till utbildningar inom olika områden. Bedömningen är att för fort- och vidareutbildningar är det svårt att övergripande kunna förutse behovet. Det kräver en kunskap och koppling till det omgivande samhället som varje enskilt lärosäte bäst har förmåga att kunna upprätthålla. Behov inom specifika områden längre in i framtiden går inte att förutse och är därmed omöjliga att peka ut på förhand. Detta är förenligt med utredningens uppdragsbeskrivning. Där anges att utredningen ska lämna förslag på en modell för hur universitetens och högskolornas utbildningsutbud kan utvecklas för att möta de nya behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till.

Grunden för den andra principen är att långsiktighet är central för lärosätena för att ge en förutsägbar och stabil grund för att kunna planera och utveckla sin verksamhet. Den andra principen är också en del av bokstavsutredarens uppdragsbeskrivning, nämligen att ett relevant och flexibelt utbud av utbildningar riktade till yrkesverksamma kan vidmakthållas över tid.

Modellen ska inom befintliga ekonomiska ramar leda till betydligt fler utbildningar som stärker individens ställning på arbetsmarknaden. Därmed är ett centralt mått på modellens effektivitet i vad mån den stimulerar nya utbildningar för arbetsmarknadens behov. Detta är den tredje principen.

Den fjärde principen är viktig för att ersättningsmodellen ska vara tillämpbar och inte leda till onödig byråkrati. En transparent och enkel modell minskar administrativa kostnader och säkerställer att resurser används effektivt.

2.2 Fort- och vidareutbildning i nuvarande resursfördelningsmodell

Nuvarande resursfördelningsmodell diskuterades i föregående kapitel. I resursutredningen SOU 1992:44 gjordes noggranna beräkningar, om än övergripande, om de resurser som är rimliga för olika utbildningar. Det leder till en genomsnittlig kostnad per årsstudieplats (helårsstudent). Det påpekas att man undvikit att göra skillnad på ”allmänna utbildningslinjer och lokala linjer och fristående kurser” (SOU 1992:44, s. 70). Vidare menade dåvarande utredning att resursberäkningen måste utgå från att alla utbildningsplatser inom ett ämnesområde i princip ska ges samma tilldelning. Det är denna princip som gäller än i dag vilket innebär att resursfördelningen tar ingen särskild hänsyn till fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma.

Lärosätena har frihet att internt omfördela resurser mellan olika utbildningar inom samma utbildningsområde och mellan olika utbildningsområden. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har undersökt universitetens interna resursfördelning genom fallstudier från fem lärosäten (UKÄ, 2024a). En av rapportens slutsatser är att det nationella systemet för resurstilldelning inom utbildning har haft stor inverkan på hur lärosätena fördelar resurserna internt. Den omfördelning som oftast beskrivs gäller den interna fördelningen inom vissa av de undersökta fakulteterna, vilket då blir en omfördelning inom samma vetenskapsområde.

Inom ramen för nuvarande utredning skickades en enkät till samtliga statliga lärosäten. En av frågorna var om lärosätena tillämpade någon särskild intern resursfördelning för fort- och vidareutbildningar för yrkesverksamma. Av svaren framgick att utom i några enstaka fall hade lärosätena ingen särskild resursfördelning för dessa utbildningar. Utbildningarna har med andra ord samma resursfördelning som alla andra utbildningar.

I enkäten framförde lärosätena synpunkter på nuvarande resursfördelningssystem kopplat till fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma. Framför allt upplevde man att den prestationsbaserade ersättningen var ett problem. Man menade att yrkesverksamma inte i samma utsträckning var intresserade av att få poäng för sin utbildning. Därmed uteblev en del av ersättningen till dessa utbildningar, vilket fick ekonomiska konsekvenser i att kostnaderna inte täcktes. Kritik mot prestationsdelen av ersättningen framfördes även av arbetsmarknadens parter.

I utredningens möten med lärosätena framfördes även synpunkten att kurser för yrkesverksamma ofta är kostsammare än kurser för andra studentgrupper, vilket redan har berörts i föregående kapitel. Yrkesverksamma studenter ställer ofta högre krav på arbetslivsrelevans, planering och tidseffektivitet. Dessutom kräver kortare kurser lika mycket administration vad gäller antagning, planering med mera. Sammantaget gör detta att kurser för yrkesverksamma har svårare att vara ekonomiskt självbärande.

2.2.1 Nuvarande resursfördelning kräver interna omfördelningar för att utbildningar där studentunderlaget är lågt ska kunna genomföras

I ett avsnitt nedan kommer fristående kurser att analyseras i mer detalj. Fristående kurser är intressanta eftersom yrkesverksamma i huvudsak väljer fristående kurser. Bedömningen är att det är för denna typ av utbildning behovet för en ny ersättningsmodell framför allt finns. Det står klart att det finns många fristående kurser där studentunderlaget inte medger något mer omfattande lärarstöd i form av undervisning eller handledning (se kommande avsnitt för en mer detaljerad diskussion). Om detta är fallet behöver kurserna ges tillräckliga resurser i form av lärartid genom omfördelningar. Dessa omfördelningar kan ske på en mer övergripande nivå, ofta på fakultetsnivå eller motsvarande, vilket har undersökts i rapporten från UKÄ (UKÄ, 2024a). Exempel från denna rapport är de omfördelningar som görs för att ge ersättning för laborativ verksamhet i undervisningen. Utbildningar i särskilda språk är också föremål för omfördelningar enligt rapporten. Både Uppsala universitet och Lunds universitet har nationella uppdrag att ge utbildning i vissa särskilda språk. Uppsala universitet har uppdrag att ge utbildning i elva språk och Lunds universitet har ett nationellt ansvar för utbildning i jiddisch. I båda fallen tilldelas berörda fakulteter extra resurser för att göra detta enligt rapporten (UKÄ, 2024a, s. 21).

Omfördelningar sker annars vanligtvis på institutionsnivå eller på enheter inom institutioner. Omfördelningen sker genom fördelningen av resurser i form av lärartid. Planeringen av lärares tid kan göras utifrån olika principer (Hwang, 2023). Dessa principer har mycket sällan en direkt koppling till det nationella resursfördelningssystemet. En vanlig princip är att fördela tid utifrån olika typer av undervisningsformer. Undervisning som sker för hela gruppen studenter exempelvis föreläsningar ges ett visst antal timmar per undervisningstillfälle. Undervisning i mindre grupper såsom övningar, seminarier eller laborationer ges ett annat antal timmar per tillfälle.Handledning ges ytterligare ett annat antal timmar. Därutöver ges ofta extra tid för bedömning av studenters prestation vid examination.

För att sedan bestämma den totala tilldelningen av arbetstid för en kurs måste antal föreläsningar, övningar, laborationer med mera för kursen fastställas. Här kan en mer övergripande modell tillämpas, som fördelar enhetens totala lärarresurs på olika kurser. Antal studenter på olika kurser inom enheten har en viss bäring på fördelningen av tid genom det antal grupper för gruppundervisning som behövs och för tid för bedömning av examination. Handledningstid är också beroende av antal studenter. Sammantaget finns en komponent av resursfördelning som beror av antalet studenter i detta fall, men den skiljer sig från beroendet i det nationella systemet. Detta kommer att tydliggöras lite senare i detta kapitel. Den prestationsberoende delen av det nationella systemet återspeglas inte i detta sätt att fördela resurserna, annat än genom att studenter som inte klarar examinationen behöver examineras på nytt, vilket kräver mer tid. En mer detaljerad analys av behovet av arbetstid för undervisning presenteras senare i kapitlet.

2.2.2 Incitament behövs på flera nivåer inom ett lärosäte

Bedömning: En särskild ersättningsmodell behöver ge incitament på olika nivåer inom ett lärosäte för nya utbildningar för fort- och vidareutbildning och omställning för yrkesverksamma. En kombination av incitament på lärosätes- eller fakultetsnivå och incitament nära utförandet av utbildning bedöms ge bästa effekt.

Skälen för bedömningen

Utifrån argumentationen i avsnittet ovan uppstår frågan om varför en särskild ersättningsmodell för fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma behövs. Det går att argumentera att möjligheten att omfördela medel internt för detta ändamål redan finns på lärosätena. Det skulle då antingen ske genom en central omfördelning likt den som finns för särskilda språk eller genom en mer indirekt omfördelning i form av tid på institutions- eller enhetsnivå.

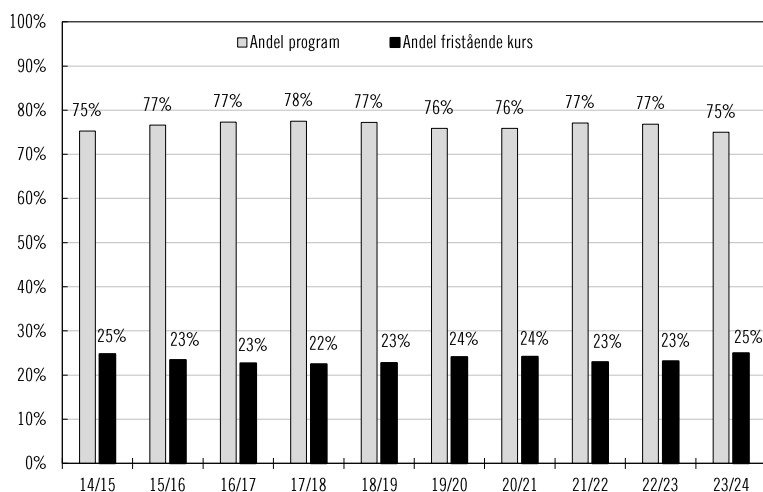
Som argumenterades i föregående kapitel finns behov av en särskild ersättningsmodell för att ge incitament för fler utbildningar som är bättre anpassade efter behoven i arbetslivet. En ökning av volymen utbildningar för yrkesverksamma kan endast ske med en omprioritering av lärosätenas resurser för utbildning. En sådan omprioritering kan behöva ske på mer övergripande nivå, lärosätesnivå eller fakultetsnivå eller motsvarande. Den kan också behöva ske mellan olika lärosäten. Följaktligen behövs ett incitament för detta. Men kanske ännu viktigare är incitament på institutions- och enhetsnivå. Utbildningar som riktar sig till yrkesverksamma kräver ofta en detaljkunskap om behov och koppling till arbetslivet, som finns på en nivå långt ner i organisationen. Av det följer att initiativ för nya utbildningar för yrkesverksamma förmodligen oftare tas på denna nivå och därmed är incitament på denna nivå viktigt.

Diskussionen ovan leder till följande slutsats. En särskild ersättningsmodell för yrkesverksamma är sannolikt mer effektiv om den utformas för att ge incitament på övergripande nivå, centralt eller på fakultetsnivå, men också på en nivå som ligger nära utförare av utbildningarna. Det är kombinationen av dessa incitament som bedöms vara den bästa utifrån att den särskilda ersättningsmodellen ska skapa en utveckling av lärosätenas utbildningsutbud för yrkesverksamma i syfte att möta behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till. Den ersättningsmodell som kommer att presenteras kommer att ha två distinkta komponenter. Den ena ger ett tydligt incitament nära utförare av utbildningar genom en ersättning som ger en god förutsättning för en utbildning av hög kvalitet. Den andra komponenten är mer relevant på en mer övergripande nivå inom lärosätet, men också utifrån ett nationellt perspektiv att fördela resurser mellan lärosäten.

2.3 Befintliga utbildningar för yrkesverksamma

Utbildningar på högskolan bedrivs i form av kurser. Dessa kurser kan ingå i ett utbildningsprogram eller vara i form av fristående kurser som inte är en del av ett utbildningsprogram. En hög andel av kurserna ingår i utbildningsprogram. Andelen helårsstudenter på program och fristående kurs har de senaste tio åren varit relativt konstant, se Figur 2.1.

Figur 2.1 Andel helårsstudenter på program och fristående kurs
Procentuell andel läsåren 2014/15 till 2023/24

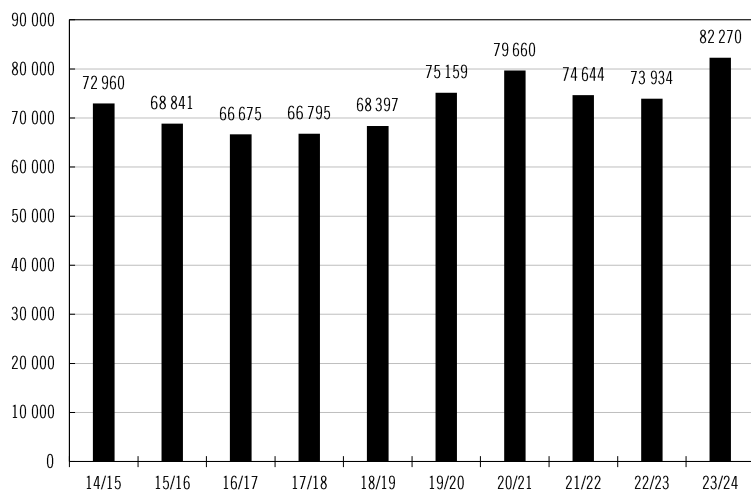


Källa: Universitetskanslersämbetet.

I absoluta tal varierar antal helårsstudenter mellan åren. Figur 2.2 visar variationen av helårsstudenter på fristående kurs mellan läsåren 2014/15 till och med 2023/24.

Figur 2.2 Antal helårsstudenter på fristående kurs

Läsåren 2014/15 till 2023/24

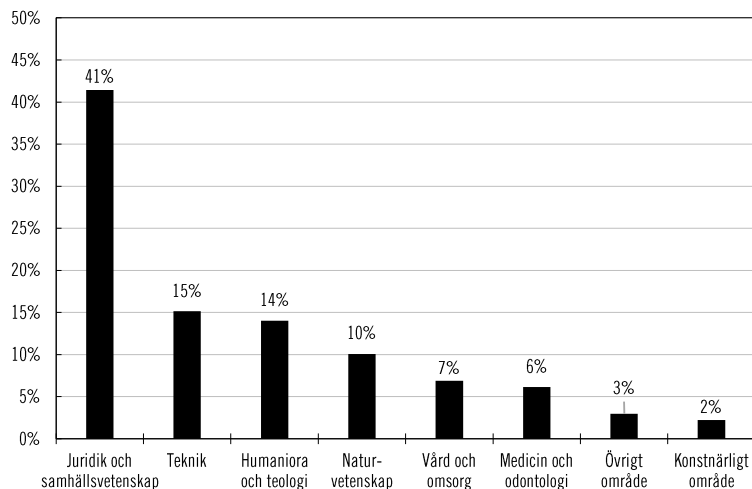


Källa: Universitetskanslersämbetet.

Fördelningen mellan olika ämnesområden skiljer sig betydligt åt. Juridik-samhällsvetenskap är det område med flest antal helårsstudenter. Fördelningen mellan olika områden framgår av Figur 2.3. Figuren visar fördelningen läsåret 2023/24, men den varierar inte nämnvärt mellan åren.

Figur 2.3 **Fördelningen av helårsstudenter på fristående kurs mellan olika ämnesområden läsåret 2023/24**

Procentuell andel



Källa: Universitetskanslersämbetet

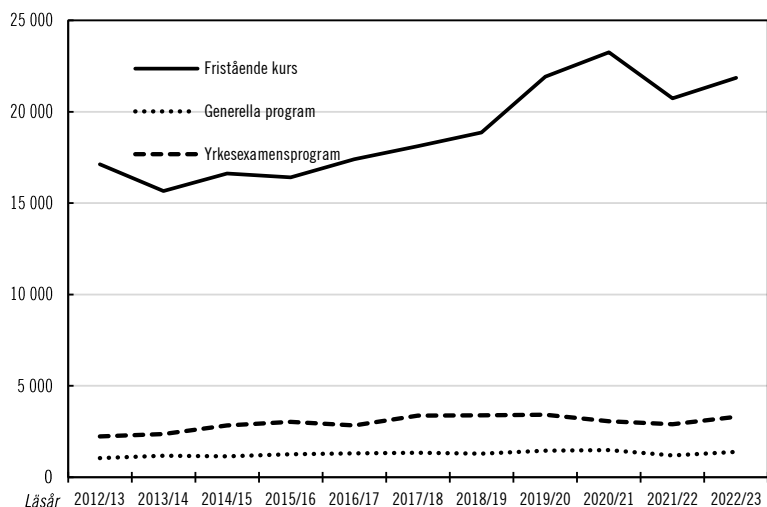
2.3.1 Fler yrkesverksamma studenter inom fristående kurs

Yrkesverksammas studier på högskolan innefattar både program och fristående kurs. Sverige är tämligen unikt i att all utbildning är uppbyggd av kurser av olika omfång. Det gör att möjligheten att erbjuda yrkesverksamma utbildning vid sidan av program är stor. Kurser som ingår i program kan göras tillgängliga för andra än programstudenter. Det finns också program som vänder sig till yrkesverksamma för deras vidareutbildning (se nedan).

Fördelningen mellan program och fristående kurs för yrkesverksamma studenter framgår av Figur 2.4. En stor majoritet av studenterna studerar på fristående kurs. Läsåret 2022/23 studerade 82 procent av yrkesverksamma studenter på fristående kurs. 12 procent av studenterna återfinns på yrkesexamensprogram och resterande 6 procent på generella program. Av yrkesexamensprogram är utbildning till specialistsjuksköterska klart vanligast bland yrkesverksamma, följt av specialpedagog och speciallärare.

Figur 2.4 Antal registrerade yrkesverksamma efter typ av kurs och program

läsåren 2012/13 till 2022/23



Anm.: Registrerade som precis innan registreringsläsåret/terminen har haft ett studieuppehåll på minst 1,5 år (3 terminer), samt vid läsårets mitt uppnått minst 3-årig eftergymnasial utbildning, varit etablerade på arbetsmarknaden under året och året innan.

Källa: Universitetskanslersämbetet.

2.3.2 Flest yrkesverksamma studenter inom humaniora och konst

Figur 2.5 visar hur yrkesverksamma studenter på fristående kurs är fördelade på olika utbildningsområden. Läsåret 2022/23 var humaniora och konst det största området, följt av samhällsvetenskap, juridik, handel och administration; pedagogik och lärarutbildning, hälso- och sjukvård samt social omsorg. Figuren visar endast om studenterna är yrkesverksamma, men inte om studierna är relaterade till arbetslivet. Enligt SCB:s undersökning om vuxnas deltagande i utbildning 2022, studerar cirka 60 procent av de yrkesverksamma studenterna fristående kurser av arbetslivsrelaterade skäl.

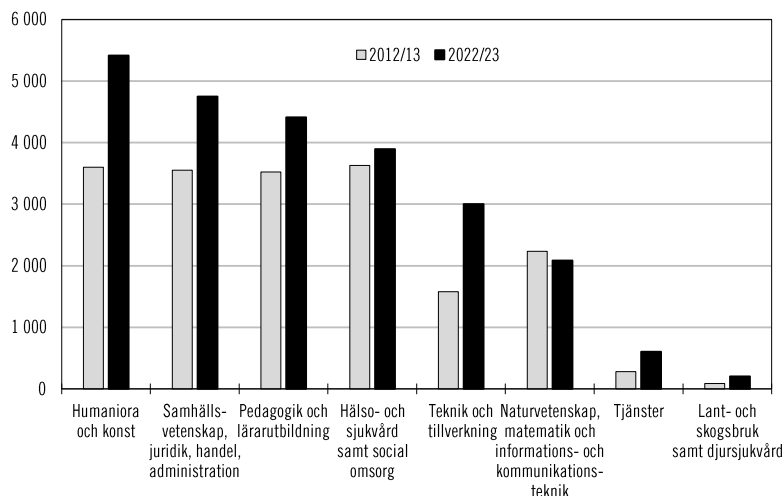
För att nyansera bilden och möjliggöra jämförelser mellan åldersgrupper och utbildningsområden används Figur 2.6 som visar andelen helårsstudenter i åldern 35 år och äldre. Här framträder humaniora och teologi samt juridik och samhällsvetenskap som de mest framträdande områdena för denna åldersgrupp.

Figur 3.3 visar betydande skillnader mellan olika områden. Jämförelsen är dock inte helt enkel att göra då Figur 2.5 visar antalet registrerade studenter och Figur 2.3 antalet helårsstudenter. Dessutom skiljer sig områdesindelningen åt. Figur 2.5 använder svensk utbildningsnomenklatur (SUN) medan Figur 2.6 är uppdelad i ämnesområden. En bättre jämförelse mellan olika ämnesområden går att få genom antalet helårsstudenter för studenter med åldern 35 och över på olika ämnesgrupper. Studenter med ålder 35 år och över är till

övervägande del yrkesverksamma, runt 85 procent enligt data från SCB. Figur 2.6 visar resultatet. Fördelningen mellan olika ämnesområden skiljer sig framför allt för humaniora och teologi om har betydligt fler helårsstudenter för gruppen 35 år och äldre än generellt för studenter på fristående kurs.

Figur 2.5 Yrkesverksamma studenter på fristående kurs uppdelat på olika områden

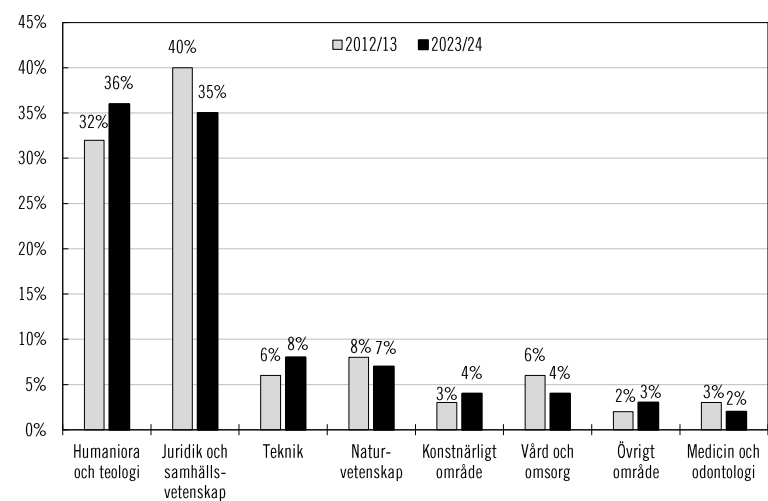
Antal i åldern 27–64 år



Anm.: Områdena är indelade enligt svensk utbildningsnomenklatur (SUN), nivå 1, vilket är ett standardiserat system för klassificering av utbildningar. Figuren visar endast antal registrerade studenter, oavsett omfattningen på studierna (till exempel hel- eller deltidsstudier).

Källa: Universitetskanslersämbetet.

Figur 2.6 Helårsstudenter 35 år och äldre på fristående kurs
Andel



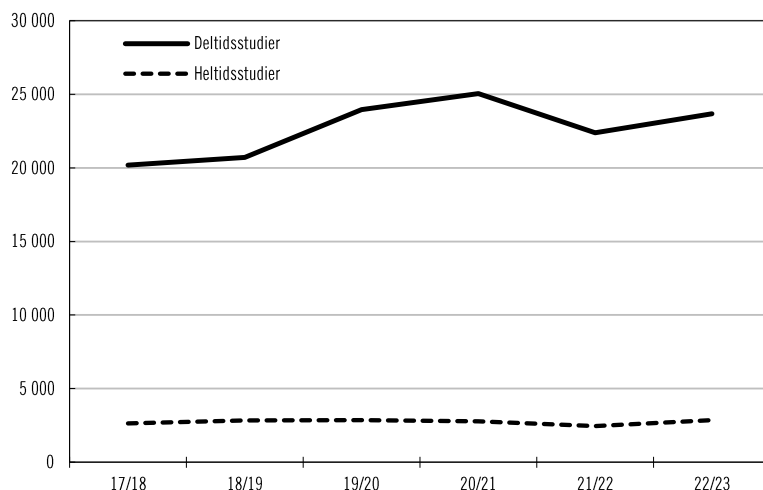
Källa: Universitetskanslersämbetet.

2.3.3 Yrkesverksamma studerar i regel på deltid

Yrkesverksamma är också mer intresserade av att studera på deltid snarare än heltid. Figur 2.7 visar fördelningen mellan dessa två. 89 procent av studenterna valde 2022/23 att studera på en utbildning som gavs på deltid. Resultatet är inte överraskande eftersom yrkesverksamma som arbetar har en begränsad tid att ägna åt studier, vilket gör deltidsstudier till ett bättre alternativ.

Figur 2.7 Yrkesverksamma studerande efter hel- eller deltidsstudier
läsåren 2017/18 till 2022/23

Antal i åldern 27–64 år



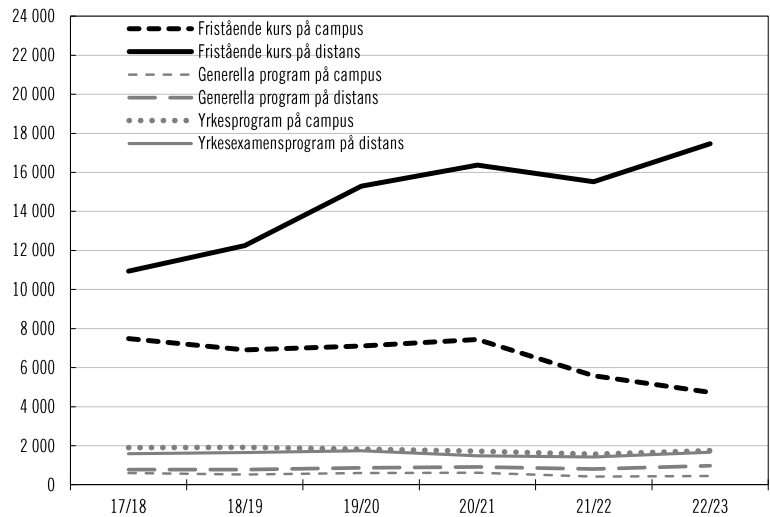
Källa: Universitetskanslersämbetet.

2.3.4 Fler yrkesverksamma studenter på distans än på campus

Figur 2.8 visar hur yrkesverksamma studenter är fördelade på utbildningar som erbjuds som distans- och campusutbildningar. De sex åren som visas i figuren visar att distansutbildningar har växt betydligt i omfattning på bekostnad av campusutbildningar. Detta är inte heller överraskande eftersom yrkesverksamma i begränsad omfattning kan närvara på campus, i synnerhet om lärosätet ligger en bit ifrån hemmet eller arbetsplatsen. Merparten, 87 procent läsåret 2022/23, av yrkesverksamma studenter har en tidigare examen vid högskolan. Andelen har ökat sedan 2017/18 då den var 80 procent. Figur 2.10 visar utvecklingen.

Figur 2.8 Yrkesverksamma studenter som studerar på distans- och campusutbildning

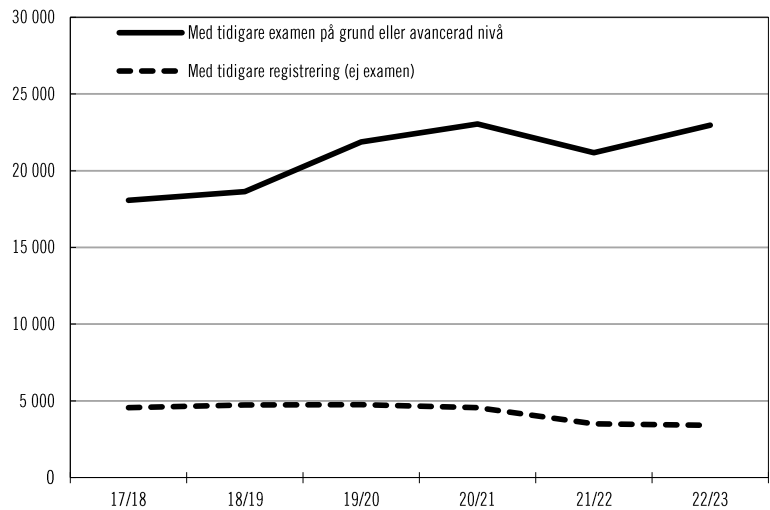
Antal i åldern 27–64 år



Källa: Universitetskanslersämbetet.

Figur 2.9 Antal yrkesverksamma heltidsstuderande med examen eller tidigare registrerade studier

Antal i åldern 27–64 år



Källa: Universitetskanslersämbetet.

En mycket stor majoritet av yrkesverksamma studerar på fristående kurs, vilket framgår av Figur 2.4. Denna andel har också ökat de senaste tio åren. Det gör att fristående kurser är av särskilt intresse vad gäller yrkesverksammas högskolestudier. Inom utredningen har en analys av omfång och antal deltagare på kurser med registrerade studenter 2023 gjorts på 26 lärosäten, som representerar 98 procent av alla helårsstudenter

på fristående kurs 2023/24. Baserat på 26 lärosäten (se bilaga 2) var antalet kurser under 2023 var 18 085 med ett totalt omfång om 226 718 högskolepoäng. Antalet fristående kurser har varierat över tid. 1994 var de cirka 15 000 för att öka relativt konstant till 2010 till 32 500 (SOU 2015:70, s. 131). Antalet minskade sedan till cirka 27 000 år 2013 enligt samma rapport och har nu alltså minskat ytterligare.

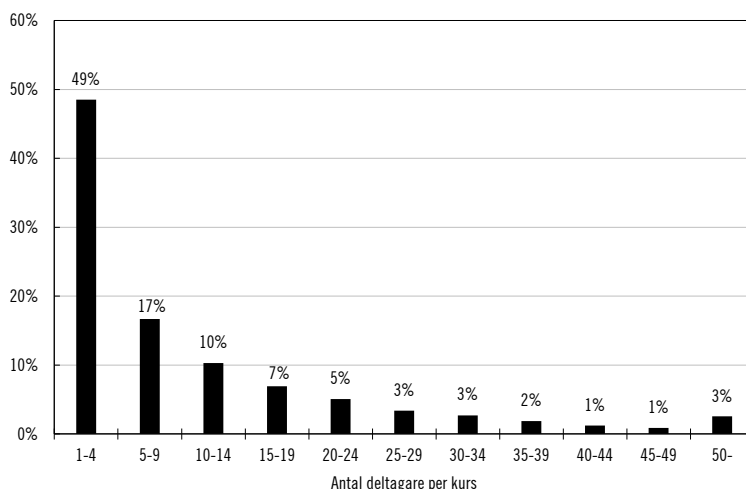
2.3.5 Få deltagare på många kurser där yrkesverksamma är i majoritet

Av totalt 18 085 kurser hade cirka 35 procent en majoritet av studenter som var 35 år eller äldre. Denna grupp kan i detta sammanhang representera yrkesverksamma, då 85 procent av dem enligt SCB var sysselsatta under 2023. Totalt motsvarade dessa kurser 32 procent av det totala antalet högskolepoäng för fristående kurser.

I genomsnitt hade en kurs 21 deltagare, men för kurser där merparten av studenterna var 35 år eller äldre var deltagarantalet betydligt lägre, med ett genomsnitt på 11 deltagare per kurs. Endast 451 kurser, motsvarande 2,6 procent av samtliga kurser, omfattade 1,5–5,5 högskolepoäng och hade en majoritet av studenter som var 35 år eller äldre. På dessa kurser var medelvärdet för antalet deltagare 20.

Figur 2.10 Andel kurser 2023 med minst 50 procent deltagare i åldern 35 år och äldre

Totala antalet deltagare är angivna i olika intervall. Baserat på data från 26 lärosäten.



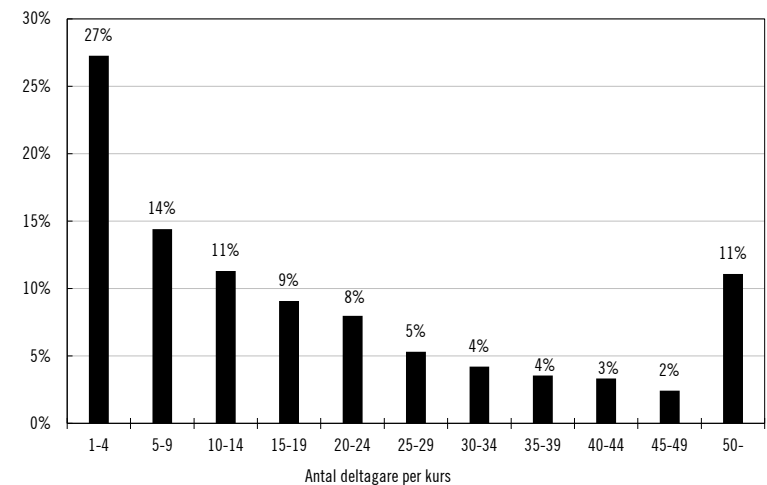
Anm.: Se bilaga 2 för lista på lärosäten som ingår i beräkningen.

Källa: Egen bearbetning av insamlad statistik från 26 lärosäten.

Figur 2.10 visar fördelningen av antalet deltagare på kurser där merparten studenter var 35 år eller äldre. Det är en hög andel av kurserna som har mycket få deltagare. Det kan finnas flera olika anledningar till få deltagare förutom lågt intresse. Många fristående kurser samläses med kurser som

ingår i utbildningsprogram, vilket innebär att det totala antalet studenter som undervisas är betydligt större. En annan anledning kan vara kurser i form av examensarbete eller dylikt, där undervisning sker i form av handledning av en eller några få studenter. Figur 2.11 visar motsvarande fördelning på kurser med omfång mellan 1,5 och 5,5 högskolepoäng. Det framgår av figuren att en stor andel av kurserna, 89 procent, har färre än 50 deltagare. Det innebär att fristående kurser där merparten av deltagarna är minst 35 år, varav största andelen sannolikt är yrkesverksamma, har färre än 50 deltagare. Det kan noteras att andelen korta kurser med mycket lågt antal deltagare är lägre här än i fallet ovan, Figur 2.10, där kurser med godtyckligt omfång finns redovisade.

Figur 2.11 Kurser 2023 med omfattning 1,5–5,5 högskolepoäng där minst 50 procent av deltagarna är 35 år eller äldre
Fördelning av kurser efter antal deltagare per kurs



Anm.: Figuren visar hur kurser med 1,5–5,5 högskolepoäng fördelar sig utifrån antalet deltagare per kurs. Endast kurser där minst 50 procent av deltagarna är 35 år eller äldre inkluderas i figuren. Staplarna visar andelen kurser inom varje deltagarintervall i procent.
Källa: Egen bearbetning av insamlad statistik från 26 lärosäten.

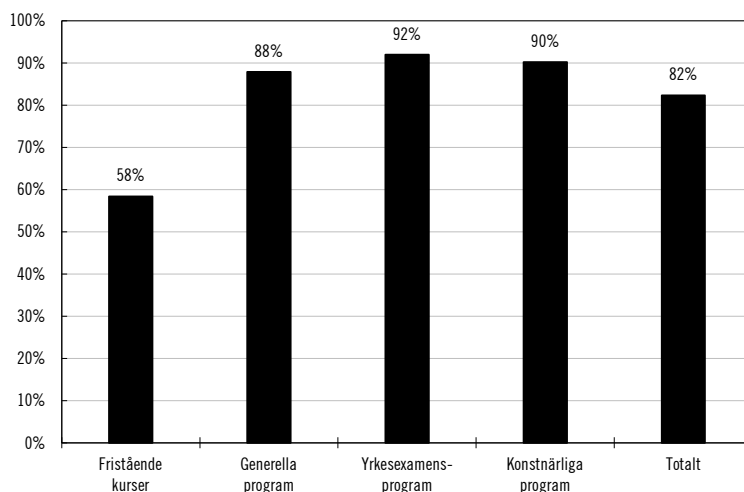
2.3.6 Låg genomströmning på utbildning med stor andel yrkesverksamma beror mest på utbildningsformen

Genomströmningen på utbildningar anges genom prestationsgraden, det vill säga kvoten mellan antal helårsprestationer och antal helårsstudenter. Figur 2.12 visar prestationsgraden för olika typer av utbildningar läsåret 2023/24. Fristående kurs har en märkbart lägre prestationsgrad på i medeltal 58 procent jämfört med övriga typer av utbildningar. Åldersgruppen 35 år och äldre bland dessa studenter har en ännu något lägre prestationsgrad på 53 procent. Samma prestationsgrad hade gruppen 25–34 år, medan de som är yngre än 25 år har 67 procent.

Den normala ersättningsmodellen ger en ersättning som beror av antalet helårsstudenter och helårsprestationer. I jämförelse med program innebär en fristående kurs rent allmänt en relativt stor skillnad i ersättning. En fristående kurs inom humaniora eller samhällsvetenskap skulle i genomsnitt erhålla 14 procent mindre ersättning än motsvarande kurs inom ett program med samma antal deltagare. Inom teknik eller naturvetenskap skulle samma skillnad bli större, cirka 17 procent. Däremot är skillnaden mellan att ge en fristående kurs för unga studenter, yngre än 25 år och studenter 35 år och äldre betydligt mindre. I detta fall skulle totala ersättningen bli sex respektive 7 procent lägre för dessa utbildningsområden. Detta indikerar att problemet med alltför låg prestationsgrad för utbildningar för yrkesverksamma, som lyfts av såväl lärosäten som arbetsmarknadens parter, inte primärt är relaterat till yrkesverksamma som studenter, utan är kopplat till fristående kurs mer generellt.

Figur 2.12 Prestationsgraden läsåret 2023/24 för fristående kurser och olika program

Helårsprestationer som andel av helårsstudenter



Källa: Universitetskanslersämbetet.

2.4 Befintliga och tidigare föreslagna resursfördelningsmodeller

Nuvarande nationella ersättningsmodell har tidigare kort beskrivits. Den föregicks av SOU 1992:44, som beräknade olika ersättningsnivåer utifrån behovet av lärarledd undervisning inom åtta olika ämnesområden. Till stöd för detta gjordes ett antal fallstudier av utbildningar vid olika fakulteter på ett urval av lärosäten. Utredningen föreslog åtta olika ersättningsnivåer där varje nivå antogs bestå av ett bestämt antal undervisningsmoment av olika karaktär. Den lägsta ersättningsnivån kallad ”basnivån” var relevant för utbildningar inom humaniora, teologi och juridik. Den lärarledda

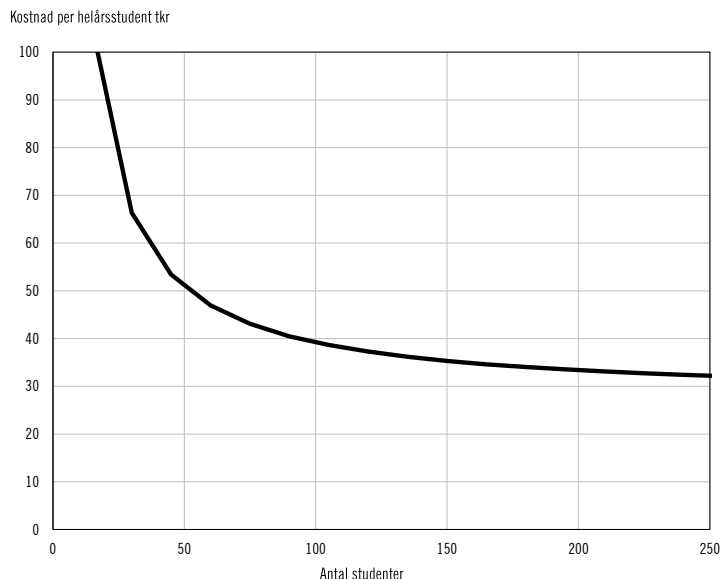
undervisningen kopplad till denna nivå var sex lektionstimmar och tre timmar gruppundervisning, det vill säga totalt nio timmar undervisning per vecka. För att sedan omvandla detta till behov av lärares arbetstid användes den schablon som hade beslutats tidigare. Där anges (Prop. 1984/85:57, s. 29) "För en högskolelektor eller högskoleadjunkt bör 400 respektive 630 timmars undervisning tillsammans med bedömning av studerandes prestationer, förberedelse- och efterarbete samt övriga med den egna undervisningen sammanhängande uppgifter, egen fortbildning och följande av utvecklingen inom det egna ämnesområdet, normalt anses motsvara heltidstjänstgöring."

Dessa schabloner användes sedan i SOU 1992:44 för att beräkna arbetstiden för olika undervisningsmoment. Man utgick från att undervisningen bedrevs av högskolelektorer och att varje undervisningstimme innebar fyra timmars arbetstid, inkluderande för- och efterarbete, bedömning, egen fortbildning med mera. Med 400 timmars undervisning innebar denna schablon 1 600 timmar årsarbetstid, vilket är nära den faktiska tiden. Användningen av undervisningsfaktorer likt ovan är något som är vanligt förekommande inom högskolan i dag och har relevans för utredningen.

2.4.1 En mer realistisk uppskattning av undervisningens kostnader

En mer realistisk uppskattning av vilka kostnader som är förknippade med undervisningen visas i Figur 2.13. Den uppskattade kostnaden per helårsstudent som figuren visar ska jämföras med ersättningen som den normala ersättningsmodellen ger. Den normala modellen ger en ersättning som är konstant oberoende av antalet studenter vid en viss antagen prestationsgrad. Detta svarar mot en horisontell linje i figuren.

Figur 2.13 Uppskattad kostnad per helårsstudent för en kurs som funktion av antalet studenter



Anm.: Figuren visar en approximativ relation mellan antal studenter och kostnaden per helårsstudent för en kurs inom humaniora eller samhällsvetenskap med ett visst omfång och fördelning av tid mellan olika undervisningsaktiviteter. Liknande relation finns inom andra ämnesområden och andra fördelningar av tid mellan olika aktiviteter. Figuren ska inte tolkas som en exakt relation mellan storheterna.

Källa: Egna beräkningar.

Konsekvensen är att vid ett lägre antal studenter, där den mer realistiska beräkningen ger en hög kostnad per helårsstudent, kommer den normala ersättningen inte att täcka de faktiska kostnaderna. För ett större antal studenter kommer den normala ersättningen att täcka kostnaderna och i många fall ge ett överskott.

Olika arbetsuppgifter inom undervisningen kan delas in i olika kategorier. Den första kategorin utgörs av arbetsuppgifter som är gemensamma för en hel kurs. Exempel på dessa är övergripande planering av kursen, planering och genomförande av kursgemensamma lektioner, konstruktion av examination samt administration kopplat till kursen.

Den andra kategorin av arbetsuppgifter har ett beroende av antalet studenter genom de undervisningsmoment som genomförs i grupp. Antalet arbetstimmar per grupp brukar vara mindre, då undervisningen inte anses kräva lika mycket tid för förberedelse och efterarbete. Däremot kommer gruppstorleken att påverka det totala antal arbetstimmar som krävs. Ju större antal grupper desto mer arbetstid krävs.

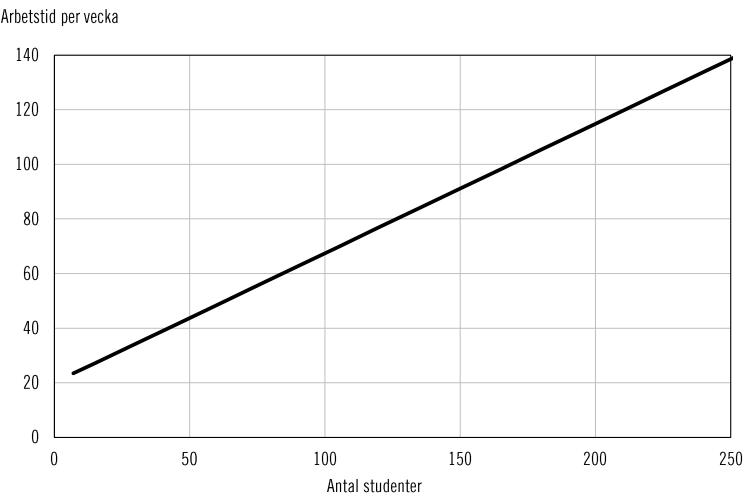
Den sista kategorin av arbetsuppgifter är kopplade till moment där i princip varje student genererar arbetstid. Exempel här är bedömning av examination och handledning. De tre kategorierna genererar olika arbetstid. Den första bildar en bas av arbetstid som beror framför allt på kursens omfång men också nivå med mera, men som är oberoende av antal studenter. Den andra ger upphov till en trappstegsformad ökning av arbetstiden som funktion av antalet studenter. Varje trappsteg svarar mot

att ytterligare en undervisningsgrupp. Den tredje kategorin svarar mot att arbetstiden ökar linjärt med antalet studenter. Den uppskattade kostnaden som visas i Figur 2.13 är baserad på alla tre kategorierna av aktiviteter. Gruppundervisningen genererar ett mer trappstegsformat beroende, som i figuren har approximerats med en jämn kurva.

2.4.2 Arbetstid för undervisning består av en studentoberoende bas och en del som ökar med antalet studenter

Utifrån ovanstående kategorisering följer att arbetstiden består av två distinkta delar. En del är en bas av arbetstid som inte beror av antalet studenter och en del där arbetstiden ökar med antalet studenter. Den andra delen kan approximeras med ett linjärt beroende. En modellering av lärresurser blir då som linjen i Figur 2.14. Figuren ska enbart tolkas som schematisk. I verkligheten beror basen och lutningen på olika kursspecifika faktorer.

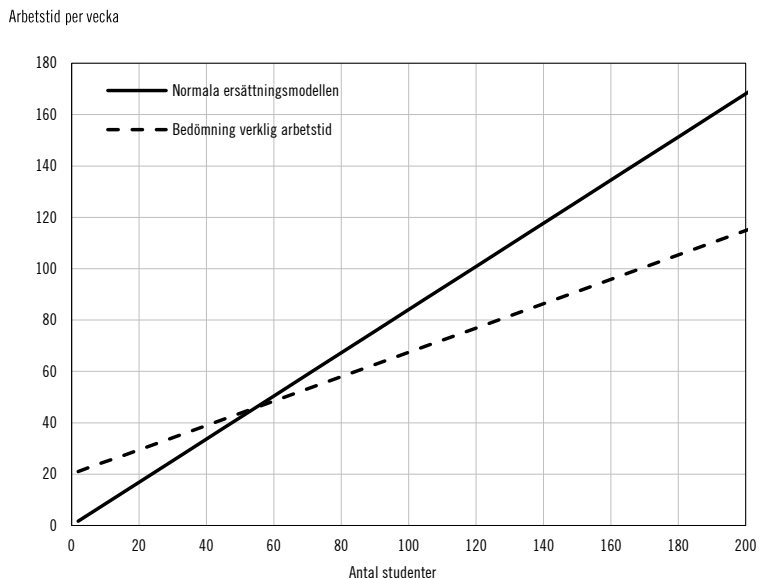
Figur 2.14 En schematisk beskrivning av arbetstidens beroende av antal studenter



Anm.: Figuren utgår från en kurs i humaniora och samhällskunskap med ett visst omfång och fördelning av tid på olika undervisningsaktiviteter.
Källa: Egna beräkningar.

Figur 2.13 och Figur 2.14 är konsistenta med varandra. Den uppskattning av arbetstidens beroende på antal studenter ska jämföras med den normala modellen, som efter avdrag för indirekta kostnader, lokaler, lärares administration mm, ger en ersättning för ett visst antal arbetstimmar för lärares undervisningsuppgifter. Figur 2.15 visar schematiskt den arbetstid som den normala ersättningsmodellen ersätter och en jämförelse med den approximation av det verkliga behovet, som gjordes i Figur 2.14.

Figur 2.15 Schematisk jämförelse mellan uppskattad verklig arbetstid och den tid som ersätts av den normala ersättningsmodellen



Källa: Egna beräkningar.

Figur 2.15 är en schematisk bild av förhållandet mellan den arbetstid som den normala ersättningsmodellen ersätter och en bedömning av den verkliga arbetstiden. Den normala ersättningsmodellen ger en ersättning som för tillräckligt många studenter överskrider behovet av ersättning. För lägre antal studenter är det tvärtom, den normala modellens ersättning täcker inte kostnaden för lärares arbetstid. I figuren sker skiftet mellan de två vid skärningen mellan linjerna. I det fall som ligger till grund för simuleringen ovan, en kurs i humaniora eller samhällsvetenskap med prestationsgrad 53 procent, inträffar skärningen strax över 50 studenter.

Den bedömning av behov av lärares arbetstid, som består av en studentoberoende bas och en studentberoende del, knyter an till ett tidigare förslag på ersättningsmodell, som arbetats fram inom ramen för utredningen "Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning", som ofta refereras som RUT 1 (SOU 2005:48). Förslaget i denna utredning var att ersättningsmodellen huvudsakligen skulle bestå av två delar. En del var direkt student- och prestationsrelaterad. Den andra delen skulle utgöras av en grundersättning per lärosäte. Den föreslagna fördelningen mellan delarna var 35 procent grundersättning och 65 procent student- och prestationsbaserad ersättning. Den student- och prestationsberoende delen föreslogs vara uppdelad i sex olika ersättningsområden, som var ämnesbaserade. Modellen i RUT 1 har viss likhet med den struktur som visas i Figur 2.15, som schematiskt beskriver undervisningens behov av resurser för undervisning.

2.4.3 Undervisningsverksamheten vid lärosätena bygger på interna omfördelningar

Lärosätenas verksamhet bygger, som förklarats tidigare, på att omfördelningar görs för att jämna ut skillnaderna mellan det faktiska behovet och det som ersättningsmodellen ger. Den mest omfattande omfördelningen sker vanligtvis på en nivå nära själva undervisningsverksamheten dvs. på den enhet där ansvaret för arbetsfördelning mellan lärare ligger. Där sker en omfördelning som gör det möjligt att bedriva utbildning även i fall där studentantalet inte är tillräckligt högt. Detta görs genom att utbildningar med många studenter inte får den resurstilldelning som utbildningen genererar och överskottet används för utbildningar som inte själva genererar tillräckligt med resurser. Som har argumenterats tidigare, är det viktigt att en särskild ersättningsmodell för yrkesverksamma ger ett tydligt incitament på en nivå nära själva undervisningsverksamheten.

2.4.4 Lärosätena använder olika interna resursfördelningsmodeller

Internt inom lärosätena används, som redan har beskrivits, den nationella resursfördelningsmodellen och den modell där lärares arbetstid beräknas utifrån olika undervisningsfaktorer. Men utöver dessa tillämpas flera andra modeller. Exempelvis används den nationella ersättningsmodellen, men med en fast prestationsdel som återspeglar medelvärdet av prestationer inom berörd organisationsenhet. Ytterligare en resursfördelningsmodell har en bas och en del som beror av antalet studenter. För uppdragsutbildning används en fullkostnadsmodell, vilket innebär att intäkterna från uppdragsgivaren svarar mot uppkomna kostnader för utbildningen i fråga.

2.4.5 Fort- och vidareutbildning i tidigare resursutredningar

RUT 1 behandlar inte fort- och vidareutbildning som något särskilt område (SOU 2005:48). Däremot sägs följande: ”Andra motiv för en grundersättning är att det blir lättare att motivera kurser/utbildningar med låg prestationskvot men som samtidigt är viktiga byggstenar i det livslånga lärandet. Det gäller t. ex. fort – och vidareutbildning där det främsta motivet för många studerande är att lära sig kursinnehållet medan tentamen och poäng kommer i andra hand.” (SOU 2005:48, s. 180). Detta är i överensstämmelse med de synpunkter som framkommit från arbetsmarknadens parter och lärosätena. Utredningen delar denna uppfattning.

Efterföljaren till RUT 1, ”Resurser för kvalitet” (SOU 2007:81) kallad RUT 2 föreslog en något modifierad modell jämfört med RUT 1. Modellen bestod också av två delar, en grundersättning och en studentberoende del. Till skillnad från RUT 1, föreslog RUT 2 att grundersättningen skulle baseras på antalet helårsstudenter, samma för alla utbildningar. En resurs för forskningsanknytning skulle också inkluderas i grundersättningen.

Utöver grundersättningen kan en tilläggsersättning per helårsstudent utgå som beror av undervisningsmetod mm, men inte av vilket ämne kursen tillhör. Tilläggsersättningen föreslogs ha tre olika nivåer dvs. sammantaget föreslogs fyra ersättningsnivåer.

Den lägsta tilläggsersättningen innebär 20 procent extra tilldelning utöver grundersättningen. Man nämner här kurser med vissa laborativa inslag, nätbaserade kurser, kurser med vissa inslag av individuell handledning/undervisning, kurser som innehåller praktik mm. Nästa tilläggsersättning innebär 70 procents extra tilldelning. Här menar utredningen att det kan exempelvis vara aktuellt för kurser bestående av enbart laborationer i mindre grupper eller undervisning i mycket små grupper eller någon annan form av speciell pedagogik inkl. examination som var mycket resurskrävande.

Den högsta tilläggsersättningen innebär 170 procent extra tilldelning vilken förutom konstnärliga utbildningsområden och idrottsområdet, kan gälla kurser som kräver mycket dyr utrustning och där kursen omfattar få studenter eller en kurs som innehåller enbart individuell handledning/undervisning med många undervisningstimmar per vecka. Den högsta tilläggsersättningen föreslås bara kunna användas i begränsad omfattning. Utredningen menar att ovanstående beskrivningar inte ska ses som normer utan som exempel. Man föreslår att lärosätet behöver bestämma vilka kriterier som ska gälla för de olika nivåerna.

Modellen i RUT 2 har få likheter med den uppskattning av det verkliga behovet som visas i Figur 2.14. Modellen har snarare samma beroende av antalet studenter, som den normala ersättningsmodellen har enligt Figur 2.15. Skillnaden är att prestationsdelen föreslogs försvinna i RUT 2. Det ska också påpekas att i förslaget på grundersättning i RUT 2 används samma beräkningsmodell som i resursutredningen (SOU 1992:44) för de humanistiska och samhällsvetenskapliga områdena. Av ovanstående beskrivning följer att inte heller RUT 2 föreslog någon särskild ersättningsmodell för fort- och vidareutbildning.

Den senaste i raden av resursutredningar kom 2019, "En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan" (SOU 2019:6), och kallas STRUT. Inom ett samlat anslag för utbildning och forskning föreslås att ramen för utbildning har två delar, en fast bas på 50 procent och en resultatbaserad rörlig del på 50 procent. Den fasta basen ska inte variera med det faktiska antalet helårsstudenter eller deras prestationer. Den rörliga delen baseras på antalet helårsstudenter det aktuella budgetåret. Däremot finns ingen del som beror av antalet prestationer. STRUT föreslår vidare att ersättningsbeloppen helt tas bort. Ansvaret för att dela upp anslaget internt och den interna fördelningsmodellen vilar därmed helt på lärosätet självt. Styrningen från regeringens sida sker genom att ange utbildningens ram inom det samlade anslaget samt genom ett uppsatt mål för antalet helårsstudenter.

STRUT tar upp frågan om det livslånga lärandet (SOU 2019:6, s. 241). Man delar in den i fyra olika kategorier: Fortbildning, vidareutbildning, karriärväxling och bildning. Man pekar vidare på att för de två första är det relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare som står i fokus, medan det i kategorierna tre och fyra är individen som har intresse av ett livslångt lärande. I fråga om dimensionering menar STRUT att det "uppnås bäst balans mellan studenters efterfrågan, arbetslivets behov och

samhällets behov om universitet och högskolor har ansvaret för utbildningsutbudets utformning” (SOU 2019:6, s. 235). Man konstaterar vidare att den kursbaserade högskoleutbildningen ger goda förutsättningar för livslångt lärande. Innevarande utredning delar dessa ståndpunkter med STRUT. Även utredningen ”Högre utbildning under tjugo år” (SOU 2015:15, s. 250–251) konstaterade att den svenska högskolan skiljer sig från omvärlden genom att i grunden vara kursbaserad samt att detta är en styrka i en internationell jämförelse där programformen är dominerade. Sverige kan, tack vare den kursbaserade strukturen, därför enklare möta behovet av fortbildning och vidareutbildning inom ramen för kärnverksamheten vid högskolan.

Angående resursfördelningen kopplad till det livslånga lärandet anser STRUT, och även Riksrevisionen, att ett resurstilldelningssystem, som innebär att ersättningen står i proportion till antalet registrerade studenter och deras prestationer, inte är ekonomiskt fördelaktigt för dessa utbildningar (Riksrevisionen, 2016, s. 35–37). Angående ett förslag om att ge en särskild ersättning till utbildningar för fortbildning av yrkesverksamma menar STRUT följande: ”En särskild resurssättning av utbildning för livslångt lärande kräver att vi tydligt kan peka ut de utbildningar som används i fortbildningssyfte.” (SOU 2019:6, s. 251). Man fortsätter sedan med konstaterandet: ”Med hänsyn till svårigheterna att identifiera fortbildning och bedöma konsekvenserna för annan utbildning föreslår vi ingen särskild ersättning för fortbildning.” Frågan om hur man kan identifiera fort- och vidareutbildning är viktig och utredningen kommer att diskutera den ingående i följande avsnitt.

2.5 Fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma

En särskild ersättningsmodell kommer att komplettera den normala ersättningsmodellen. Syftet med den särskilda modellen är att bidra till att fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma får en mer fördelaktig ekonomisk tilldelning än den normala modellen. Därigenom skapas ett incitament för lärosätena att utveckla nya utbildningar som tillfredsställer arbetslivets och arbetsmarknadens behov. I utbildning för fort- och vidareutbildning inkluderas här också utbildning för omställning av yrkesverksamma i den mån de inte utgörs av etablerade utbildningar, där de ekonomiska förutsättningarna är tillräckligt goda med den normala modellen.

2.5.1 Två resursfördelningssystem kan innebära otydlighet och konkurrens mellan systemen

Bedömning: En särskild ersättningsmodell behöver kunna samexistera med den normala ersättningsmodellen. Därför behöver lärosätena kunna identifiera vilken ersättningsmodell som ska användas och, om båda är möjliga, kunna undvika konkurrens mellan dem.

Skälen för bedömningen

Två system av resurssättning av utbildning från anslagsmedel innebär att lärosäten behöver kunna särskilja mellan dem och veta på förhand vilket ersättningssystem som är applicerbart på vilken utbildning. Detta är viktigt för att kunna planera utbildningen i fråga efter de förväntade ekonomiska förutsättningarna.

Det finns även en konkurrenssituation om båda ersättningssystemen i princip är möjliga att använda på en och samma utbildning. Då kan lärosätet välja det som av ekonomiska skäl är mest gynnsamt. Detta kan knappast vara intentionen med att införa ett nytt ersättningssystem. Syftet med ett särskilt ersättningssystem för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning är att göra dessa utbildningar mer attraktiva för universitet och högskolor genom en ekonomiskt mer fördelaktig tilldelning. Den förväntade effekten av en särskild ersättningsmodell är att nya och fler utbildningar för yrkesverksamma skapas, inte att huvudsakligen finansiera det som lärosätena redan i dag gör.

2.5.2 En ersättning för utbildning där de flesta är yrkesverksamma och studerar av arbetslivsrelaterade skäl

Förslag: Den särskilda ersättningsmodellen ska endast ersätta utbildning som är relevant för svensk arbetsmarknad nu eller i framtiden, där merparten av studenterna på utbildningen är yrkesverksamma på svensk arbetsmarknad och följer utbildningen av de huvudsakliga skälen fort- och vidareutbildning eller omställning.

Skälen för förslaget

Problematiken som STRUT tar upp är central, hur ska fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma identifieras? Svårigheten accentueras av att syftet med en viss utbildning i hög grad beror på studenten själv. En student kan följa en utbildning, där det huvudsakliga skälet är fort- och vidareutbildning, medan en annan student följer utbildningen framför allt av personligt intresse. Därför behöver kraven för att den särskilda ersättningsmodellen ska kunna användas, inte bara vara att utbildningen riktar sig till yrkesverksamma, utan också att de huvudsakliga skälen för de yrkesverksamma att studera är kopplade till fort- och vidareutbildning eller omställning. Vidare ska utbildningen vända sig till yrkesverksamma på, och vara relevant för, den svenska arbetsmarknaden, vilket utesluter utbildningar som främst riktar sig till internationella studenter.

Utbildningar som erbjuds på högskolan ska vara möjliga att söka och antas till, förutsatt att kraven för att antas till utbildningen är uppfyllda. Det betyder att om kraven inte specificerar en yrkeserfarenhet kan studenter som inte är yrkesverksamma antas till utbildningen. Därför är det inte rimligt att kräva att samtliga deltagare på en utbildning är yrkesverksamma eller att samtliga studerar av arbetslivsrelaterade skäl. Ett rimligt krav är att merparten, det vill säga minst 50 procent, av deltagarna

är yrkesverksamma som studerar av huvudsakliga skälet fort- och vidareutbildning eller omställning. Båda dessa krav behöver samtidigt vara uppfyllda. Det räcker inte att merparten av studenterna är yrkesverksamma, utan gruppen av yrkesverksamma som studerar av det huvudsakliga skälet fort- och vidareutbildning eller omställning behöver utgöra minst hälften av hela studentgruppen, som samtidigt studerar på utbildningen.

Kraven som formulerats ovan har en uppenbar svårighet. Det går inte att på förhand veta om kraven är uppfyllda, varken att det är tillräckligt många yrkesverksamma eller att de studerar av arbetslivsrelaterade skäl. I efterhand, då studenterna följer utbildningen eller har slutfört den, går det att undersöka om villkoren är uppfyllda exempelvis genom frågor i en kursenkät. Men lärosätena behöver på förhand kunna bestämma vilken ersättningsmodell som är applicerbar för att de ekonomiska förutsättningarna för utbildningen ska vara kända. Utredningen återkommer till detta nedan.

2.5.3 Korta kurser på deltid utgör övergripande kriterier för den särskilda ersättningsmodellen

Förslag: Den särskilda ersättningsmodellen ska endast användas på utbildningar i form av fristående kurser med ett omfång på 1,5–5,5 högskolepoäng. Utbildningarna ska ges på deltid på maximalt 75 procent av heltid.

Skälen för förslaget

I utredningens analys av behoven av en särskild ersättningsmodell i kapitel två framkom att yrkesverksamma studerar framför allt på fristående kurs på deltid och distans. Företrädare för arbetslivet har även framfört synpunkten att befintliga utbildningar vid lärosätena är alltför långa. Kortare kurser är att föredra för yrkesverksamma, som studerar vid sidan av sin yrkesverksamhet. Utredningen delar denna bedömning. Kortare kurser som ges på deltid och distans skulle öka intresset och möjligheten att delta i fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma.

Genom att kräva att den särskilda ersättningsmodellen enbart kan användas för korta kurser på deltid leder det också till att fort- och vidareutbildning blir en tydligt identifierbar grupp av utbildningar, som skiljer sig från den stora mängd fristående kurser som erbjuds i dag vid lärosätena.

Endast 2,6 procent av de befintliga kurserna på de 26 studerade lärosätena var korta dvs. i intervallet 1,5–5,5 högskolepoäng och hade merparten studenter som var 35 år eller äldre. Det finns alltså ett stort behov av att öka antalet korta utbildningar för yrkesverksamma. Förslaget från utredningen är att införa en begränsning av omfånget, så att den särskilda ersättningsmodellen gäller kurser med ett omfång av 1,5–5,5 högskolepoäng. Motiveringen för den nedre begränsningen på 1,5 högskolepoäng, som svarar mot en veckas heltidsstudier, är att detta är en rimlig undre gräns, som kan motiveras av resursskäl. Det är en hel del kringresurser, planering och administration som krävs för kurser och deras

kostnadsandel ökar ju kortare kurs. Den övre gränsen motiveras huvudsakligen av skälet att det ska vara en kort kurs. 5,5 högskolepoäng svarar mot 3,7 veckors helfartskurs, vilket redan innebär upp emot en månads studier om det är en deltidskurs. Ett omfång på 5,5 högskolepoäng innebär att dessa kurser tydligt skiljer sig från det vanligaste förekommande omfånget på 7,5 högskolepoäng.

Figur 2.7 visar att en mycket stor majoritet av yrkesverksamma studenter studerar på deltid vid högskolan. För att öka attraktiviteten ytterligare föreslår därför utredningen att den särskilda ersättningsmodellen ersätter kurser som är deltidskurser om maximalt 75 procent av heltid. 75 procent är valt som ett rimligt maximalt värde i förhållande till heltidsstudier.

En stor andel av yrkesverksamma studerar på distans, vilket framgår av Figur 2.8. Det kan därför ligga nära till hands att även kräva distansstudier för den särskilda ersättningsmodellen. Här menar utredningen att ovanstående två krav är tillräckliga för att skapa attraktivitet för utbildningar som vänder sig till yrkesverksamma. En majoritet av dessa kurser kommer sannolikt att även ges på distans, men genom att inte kräva detta, lämnas möjligheten öppen för lärosätena att avgöra vilken form som passar bäst för utbildningen i fråga.

Begränsningen av kursernas omfång kan ses som en stor inskränkning av vilka utbildningar som kan ges för yrkesverksamma. Men begränsningen behöver inte innebära en faktisk inskränkning. Genom att erbjuda en serie av kortare kurser som bygger på varandra, kan en längre mer sammanhållen utbildning skapas. Det kan till och med vara så att utbildningar, som i dag erbjuds som programutbildningar för yrkesverksamma, skulle kunna erbjudas helt eller delvis i form av kortare kurser. Det skulle göra dessa utbildningar mer tillgängliga för yrkesverksamma, som har svårt att få ledigt från sin arbetsgivare under en längre sammanhållen tid. Ett exempel är specialistsjuksköterskeutbildningen, där det ofta är svårt för yrkesverksamma sjuksköterskor att ta helt tjänstledigt för studier.

Det föreslagna intervallet om 1,5–5,5 högskolepoäng och kravet på maximalt 75 procent av heltid kan innebära en viss begränsning för yrkesverksamma med omställningsstudiestöd. En student som vill studera på heltid och får omställningsstudiestöd kan endast få ersättning för hela veckor. Detta försvåras med det föreslagna intervallet och kravet på deltidsstudier om maximalt 75 procent. Utredningens förslag motiveras av lärosätenas behov av flexibilitet och utbildningarnas attraktivitet för hela gruppen yrkesverksamma, inte bara den betydligt mindre grupp av yrkesverksamma med omställningsstudiestöd, som bedöms vara intresserade av de korta kurserna som är aktuella här.

Merparten av yrkesverksamma som återvänder till högskolan har tidigare högskolestudier bakom sig och av dem har de flesta en tidigare examen från högskolan (se Figur 2.9). Detta tillsammans med ett antal år av yrkesverksamhet gör att yrkesverksamma som deltar i fort- och vidareutbildning sannolikt är akademiskt mognare och mer motiverade än många andra studenter, vilket skapar en god grund för studierna och att kunna tillgodogöra sig kursernas innehåll.

Ovanstående krav, kortare kurser med omfång om 1,5–5,5 högskolepoäng med studier om högst 75 procent av heltid, bedöms vara tillräckliga för att skapa kurser som till formen är attraktiva för

yrikesverksamma. Kraven skapar också en tydlig avgränsning av utbildningar för yrkesverksamma. Kraven är dock inte tillräckliga för att lärosätena kan göra en bedömning att kurserna sannolikt har merparten yrkesverksamma studenter som studerar av arbetslivsrelaterade skäl.

2.5.4 Lärosätena behöver motivera och dokumentera varför den särskilda ersättningsmodellen har använts

Förslag: Lärosätena ska motivera och dokumentera varför den särskilda ersättningsmodellen är applicerbar.

Skälen för förslaget

I avsnitten ovan formulerades de övergripande kraven för användningen av den särskilda ersättningsmodellen. Kraven på kursens omfång och att den ges på deltid är lätta att uppfylla. Men kravet att merparten är yrkesverksamma och studerar av arbetslivsrelaterade skäl är däremot svåra att på förhand avgöra att de är uppfyllda. Lärosätena behöver därför tydligt motivera på vilka grunder lärosätet bedömer att den särskilda ersättningsmodellen är applicerbar för en utbildning och dokumentera detta. Här är det rimligt att lärosätet fastställer lärosätets gemensamma riktlinjer på vilka grunder bedömningen ska vila och hur dokumentationen ska utformas. Riktlinjerna och dokumentationen kan sedan utgöra ett underlag för en uppföljning av användningen av den särskilda ersättningsmodellen av Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och Riksrevisionen.

En viktig grund för den särskilda ersättningsmodellen är relevansen av utbildningen för arbetslivet. Det kan betyda lärosätenas motivering bygger på att utbildningens innehåll knyter an till arbetslivet på ett tydligt sätt. Det kan åstadkommas genom att utbildningen utvecklats i samverkan med näringsliv, offentliga organisationer eller arbetsmarknadens parter. Det kan också vara att utbildningen har ett innehåll som förväntas bli viktigt och relevant för arbetslivet. Här kan det exempelvis röra sig om forskningsresultat eller annan kunskapsutveckling.

Om en utbildning, trots en rimlig bedömning av lärosätet, inte uppfyller kravet att merparten av studenterna är yrkesverksamma och studerar av arbetslivsrelaterade skäl, ska lärosätet nästa gång utbildningen ges använda den normala ersättningsmodellen.

2.5.5 UKÄ bör få i uppdrag att följa upp användningen av den särskilda ersättningsmodellen

Förslag: Universitetskanslersämbetet ska erhålla ett särskilt uppdrag att följa upp och utvärdera användningen av den särskilda ersättningsmodellen fyra till fem år efter införandet.

Skälen för förslaget

Universitetskanslersämbetet, UKÄ, har följt upp ersättningsbeloppen för högre utbildning, i vilket ingick klassificeringen av kurser på olika utbildningsområden vid landets lärosäten (UKÄ, 2017; UKÄ, 2020). Detta har direkt relevans för ersättning via det normala ersättningssystemet. UKÄ bör på motsvarande sätt följa upp och utvärdera användningen av den särskilda ersättningsmodellen. Bedömningen är att det är av extra stor vikt för den särskilda ersättningsmodellen, som konsekvens av förslaget i föregående avsnitt. Uppdraget till UKÄ ska lämpligen ges fyra till fem år efter införandet av modellen.

2.6 Utformningen av en särskild ersättningsmodell

2.6.1 Önskvärda egenskaper

Bedömning: Den särskilda ersättningsmodellen bör ha följande egenskaper:

1. Ge ett tydligt incitament för utveckling och vidmakthållande av utbildning för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning samt omställning.
2. Minska den ekonomiska risken kopplad till osäkerheten i antal registrerade studenter och deras prestationer.
3. Ge en ersättning som täcker kostnader för utbildningar av hög kvalitet.
4. Minska eller eliminera otydligheten och konkurrensen kopplad till den normala ersättningsmodellen.
5. Vara enkel att tillämpa och inte ge upphov till höga administrativa kostnader.

Skälen för bedömningen

För att närma sig frågan om utformningen av en särskild ersättningsmodell för utbildning för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning och omställning behövs en specificering av de egenskaper som en sådan modell bör ha. Modellen ska ge incitament för lärosätena att utveckla och vidmakthålla relevanta utbildningar av hög kvalitet. I avsnitt 2.4 diskuterades olika befintliga interna ersättningsmodeller och några som har beskrivits i olika resursutredningar.

En kritik av nuvarande ersättningsmodell, som lyfts fram av såväl tidigare resursutredningar som Riksrevisionen i relation till fort- och vidareutbildningar, är ersättningsens starka beroende av antal studenter och deras prestation. Kritiken har två dimensioner. Den ena är att ett inte alltför högt antal studenter kopplat till lägre prestation innebär att många sådana utbildningar inte är ekonomiskt bärkraftiga. Den andra är att utbildningar, där det råder osäkerhet vad gäller ekonomin, innebär ett alltför stort ekonomiskt risktagande. Konsekvensen kan bli att lärosätena inte vågar satsa resurser på att utveckla sådana utbildningar.

För att komma till rätta med dessa problem bör en särskild ersättningsmodell minska den ekonomiska risken med dessa utbildningar och ge en ersättning som i möjligaste mån är i paritet med de kostnader som är kopplade till utbildningen. En möjlighet att få ersättning för utveckling av nya utbildningar skulle ytterligare öka incitamentet att utveckla nya utbildningar. Ett annat problem, som har nämnts tidigare, är konkurrensen med den normala ersättningsmodellen. Denna konkurrens kan skapa en osäkerhet kring vilken ersättningsmodell som ska användas för en viss utbildning, förutsatt att båda modellerna är möjliga att använda. Därför bör en särskild ersättningsmodell helst kunna minimera eller undvika denna typ av osäkerhet. En särskild ersättningsmodell behöver också vara enkel att tillämpa och inte ge upphov till onödig administrativ börda.

2.6.2 Olika studerade modeller och deras för- och nackdelar

Inom ramen för utredningen har ett antal olika modeller prövats i förhållande till ovanstående önskade egenskaper och påtalade problem med den normala modellen. För att komma till rätta med alltför låg ersättning kopplad till fort- och vidareutbildning, skulle ett slopande av prestationsdelen av den normala modellen ge ett bättre ekonomiskt underlag för dessa utbildningar. Prestationsdelen av ersättningen skulle då ingå i helårsstudenterersättningen. Detta skulle eliminera den ekonomiska risken relaterad till prestationer. Denna modell skulle också fungera väl ihop med den normala modellen i den mening att det inte finns någon konkurrens mellan dem. Den särskilda ersättningsmodellen skulle alltid ge mer resurser än den normala modellen.

Nackdelen med detta förslag är att den ekonomiska risken kopplad till antalet studenter fortfarande är kvar. Dessutom skulle förslaget ge en betydligt högre ersättning än vad som krävs, för kurser som har ett större antal studenter (se Figur 2.15).

Utredningen har också tittat på ett förslag likt det i RUT 2 (se avsnitt 2.4). I en sådan modell har den prestationsbaserade ersättningen tagits bort. I stället ska ersättningen per helårsstudent baseras på behovet av undervisning i några olika nivåer. Fördelen jämfört med förslaget ovan är en förenklad struktur, som inte baseras på utbildningsområden. Nackdelen är även här att risken förknippad med antal helårsstudenter finns kvar. Dessutom har denna modell, till skillnad från den ovan, problemet med konkurrens med den normala modellen.

Ytterligare en modell som studerats har vissa likheter med den som föreslogs i RUT 1 (SOU 2005:48). Modellen har en grundersättning och en studentberoende del. Grundersättningen är en studentberoende del, som beror av kursens omfång, men också av kursens karaktär och behov av lärarledd undervisning. Den studentberoende delen beror på antalet studenter på kursen. Med ett lämpligt val av grundersättning fås en modell, som i avsnitt 2.4 argumenterades vara en bra, om än approximativ modell för behovet av resurser. Det går att anpassa modellen så att den i högre grad täcker verkliga kostnader. Detta gör denna modell till en attraktiv modell.

Den största nackdelen med denna modell är att den skiljer sig markant från den normala ersättningsmodellen, vilket i sig kan uppfattas som problematiskt. Den konkurrerar också med den normala ersättningsmodellen. Detta framgår av Figur 2.15. För lite större antal studenter på en utbildning kommer den normala ersättningsmodellen att vara mer fördelaktig. Det kan då finnas ett ekonomiskt incitament att välja den normala ersättningsmodellen i stället, vilket skulle skapa en osäkerhet om vilken modell som ska appliceras.

2.6.3 Garantibasmodellen ska utgöra den särskilda ersättningsmodellen

Bedömning: Garantibasmodellen är den modell som bäst uppfyller de önskvärda egenskaperna. Den bör därför vara den modell som utgör den särskilda ersättningsmodellen.

Skälen för bedömningen

Garantibasmodellen är ytterligare en ersättningsmodell som studerats. Den tar fasta på att den normala ersättningsmodellen ger en fullgod ersättning vid ett tillräckligt högt antal studenter och rimlig prestationsgrad. Det innebär att det endast är vid ett färre antal studenter, som en ersättningsmodell behöver ge mer resurser än den normala modellen.

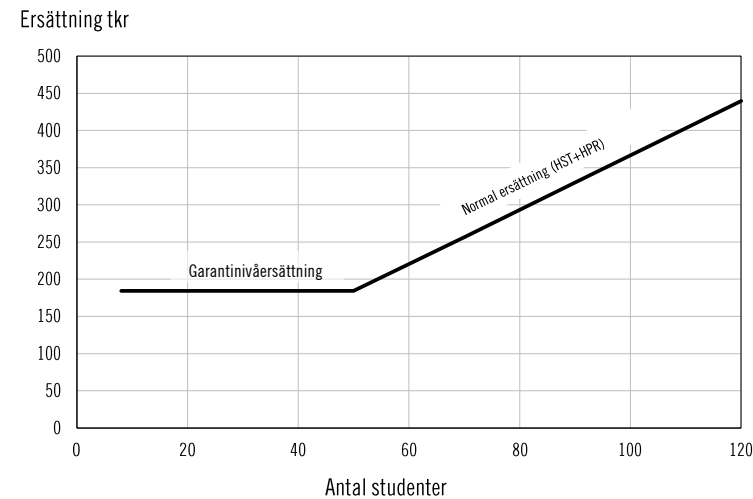
Garantibasmodellen utgår från den normala ersättningsmodellen och kompletterar denna med en garanterad minsta ersättning. Det betyder att om den normala ersättningsmodellen, genom att antalet studenter och deras prestationer ger en ersättning som understiger den garanterat minsta ersättningen, träder garantin in och utbildningen får en garanterad ersättning.

Den garanterade ersättningens storlek är proportionell mot utbildningens omfattning i antal högskolepoäng och oberoende av antal studenter och deras prestationer, se Figur 2.16. Ersättningen föreslås vidare ha tre olika nivåer, som återspeglar olika behov av arbetstid, undervisningstid och resurser för att kunna genomföra utbildningen med hög kvalitet.

Denna modell uppfyller i princip alla önskvärda egenskaper för en särskild ersättningsmodell för yrkesverksamma. Den är helt kompatibel med den normala ersättningsmodellen och det uppstår därför ingen konkurrens. Utformningen av modellen gör att den ekonomiska risken blir mycket liten eller ingen alls. Modellen är enkel och lätt att använda. En nackdel kan möjligen vara att garantiersättningen inte skapar ett incitament för kurser med fler studenter.

Av de fyra analyserade modellerna ovan är bedömningen att garantibasmodellen bäst uppfyller önskade egenskaper för en särskild ersättningsmodell.

Figur 2.16 Ersättning med garantibasmodellen som funktion av antal studenter



Anm.: Figuren visar garantibasmodellens mellannivåersättning för en 4,5 hp kurs inom humaniora och samhällsvetenskap, som funktion av antal studenter givet en prestationsgrad på 53 procent.

Källa: Egna bearbetningar.

2.6.4 En särskild ersättningsmodell baserad på garantibasmodellen

Utredningens förslag är alltså att den särskilda ersättningsmodellen ska utformas som garantibasmodellen dvs. den normala ersättningsmodellen med ersättning baserad på helårsstudenter och deras prestationer i de vanliga ersättningsnivåerna. Detta kompletteras med en garanterad minsta ersättning i det fall den normala ersättningen understiger en viss nivå. Denna ersättning beror enbart av utbildningens omfång i högskolepoäng, men har tre olika nivåer beroende på utbildningens behov.

Storleken på garantinivån behöver bestämmas. En rimlig nivå på medelantalet lärarledda timmar inom humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi bedöms vara 6–8 timmar per vecka på heltidsbasis. Antalet timmar på heltidsbasis är i paritet med det medelantal lärarledda timmar inom dessa områden, vilket flera studier av lärarledd undervisning har visat (UKÄ, 2018; Eurostudent, 2024). Om utbildningen ges på halvfart innebär det 3–4,5 timmar per kursvecka och för 75 procent av hel fart cirka 4–6 timmar per vecka. Det är ett rimligt antal för yrkesverksamma, som studerar vid sidan av sin yrkesverksamhet. Svenska studenter, som är yrkesverksamma, anger att de deltar i lärarledd undervisning i genomsnitt 5,3 timmar per vecka (Eurostudent, 2024). Studenter som är deltidsstuderande anger i samma undersökning, att de deltar i lärarledd undervisning i genomsnitt 4,6 timmar per vecka. Studenter som studerar fristående kurser anger också 4,6 timmar per vecka. Det ska noteras att dessa uppgifter gäller studenter från alla utbildningsområden, inte enbart inom humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi.

2.6.5 Den särskilda ersättningsmodellen ska ha tre olika nivåer

Förslag: Den särskilda ersättningsmodellen ska ha tre garantinivåer.

1. En lägre nivå som är applicerbar för utbildningar med upp till 15 studenter, eller med ett mindre behov av lärarresurser.
2. En mellannivå som gäller för ett normalt antal undervisningstimmar och motsvarande behov av arbetstid för lärare.
3. En högre nivå för utbildningar som har ett högt kostnadsläge i förhållande till normala utbildningar på grund av höga kostnader för utrustning, speciallokaler och drift. Den högre nivån ska även kunna användas för utbildningar som till sin natur eller sitt upplägg kräver betydligt mer lärarresurser än mellannivån.

Lärosätena ska fastställa lärosätesövergripande riktlinjer för användningen av de olika nivåerna.

Skälen för förslaget

Utgående från de schabloner som användes i SOU 1992:44 för arbetstid i förhållande till lärarledd undervisning, leder 6–8 timmar lärarledd undervisningstid per vecka på heltidsbasis till en arbetstid upp till 34 timmar per heltidsvecka, vilket motsvarar 1,5 högskolepoäng. Här har en viss del, två undervisningstimmar, antagits ske som gruppundervisning, medan resterande del av undervisningen sker i hel klass. Hänsyn har också tagits till att utbildningar för yrkesverksamma är relativt krävande och att korta kurser har ett högre kostnadsläge per högskolepoäng än längre kurser. Om garantiersättningen ska kunna ge en ersättning som täcker hela intervallet behöver ersättningen motsvara 34 timmar arbetstid per heltidsvecka, vilket motsvarar 23 timmar per högskolepoäng.

För utbildningsområdena naturvetenskap, teknik, farmaci, vård, odontologi och medicin visar studierna att antalet lärarledda undervisningstimmar inom dessa områden i medeltal är betydligt högre än inom humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi (UKÄ, 2018; Eurostudent, 2024). Samtidigt visar data för yrkesverksamma, deltidsstuderande på fristående kurser att medelantalet lärarledda timmar, som studenter deltog i inom alla utbildningsområden, ligger inom det intervall som diskuterades ovan för humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi (Eurostudent, 2024). Bedömningen är därför att fristående kurser riktade till yrkesverksamma uppvisar betydligt mindre skillnader i lärarledd undervisningstid mellan olika utbildningsområden än mer grundläggande utbildningar riktade till yngre studenter, ofta utan tidigare erfarenhet av högskolestudier.

Det finns dock skäl till att införa en nivå som ger mer resurser än ovan. Ett skäl är utbildningar som till sitt innehåll är beroende av högre driftskostnader, dyrbar utrustning och speciallokaler. Inom ramen för utredningen har fått del av data från Lunds universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet. Analysen av dessa data visar att laborativa områden inom naturvetenskap, teknik och medicin ger upphov till i genomsnitt cirka 30 procent högre kostnader för drift, avskrivningar och lokaler. Därför behöver utbildningar med ett högre kostnadsläge på grund

av laborativ utrustning och speciallokaler med mera ytterligare ersättning. Ett annat skäl är om utbildningen till sin natur eller upplägg kräver betydligt mer lärarledda timmar och lärarresurser än ovan. I detta fall föreslås nivån öka till ersättning motsvarande 44 timmar arbetstid per heltidsvecka, vilket motsvarar 29 timmar per högskolepoäng.

Det finns också skäl att införa en lägre resursnivå. Detta gäller utbildningar med behov av ett mindre antal lärarledda timmar, mindre än sex timmar per vecka. Det kan gälla utbildningar där behovet av lärarledd undervisning är mindre, till exempel då delar av undervisningen sker i form av inspelat material. Det kan också gälla utbildningar med relativt få studenter, upp till femton studenter, där det är rimligt att ha ett mindre antal lärarledda timmar och färre arbetstimmar. Här föreslås nivån motsvara resurser för 24 timmar arbetstid per heltidsvecka, vilket motsvarar 16 timmar per högskolepoäng.

Ovanstående angivelser av arbetstid och lärarledd tid ska ses som vägledande för att kunna avgöra vilken ersättningsnivå som gäller för en utbildning. Lärosätena behöver fastställa riktlinjer för de olika ersättningsnivåerna i enlighet med de övergripande principer som angetts här. Dessa riktlinjer ska fastställas på en lärosätesövergripande nivå för att uppnå en likvärdighet inom lärosätet. Annars kan det internt inom lärosätet finnas betydande och omotiverade skillnader för hur arbetstid fördelas utifrån från olika utbildningars innehåll, behov, lärarledd undervisning med mera. Lärosätena bör här särskilt beakta att det finns ett rimligt samband mellan arbetstid och antal undervisningstimmar. Dimensioneringen av antalet arbetstimmar i garantinivåerna baseras på att studenter ska er hålla en undervisning av hög kvalitet, vilket återspeglas bland annat i antal undervisningstimmar. Det ska också påpekas att utbildning som normalt ges inom mer laborativa områden eller fakulteter ska inte använda den högre ersättningsnivån, om inte de faktiska direkta eller indirekta kostnaderna för utbildningen motiverar detta.

Lärosätenas riktlinjer och hur de följs internt, kan sedan följas upp av Universitetskanslersämbetet och Riksrevisionen.

2.6.6 Den särskilda ersättningsmodellens ersättningsnivåer

Förslag: De tre garantibasnivåerna ska ge följande ersättning i 2023 års kostnadsnivå.

- Den lägre nivån innebär en garantiersättning om 28 700 kronor per högskolepoäng.
- Mellannivån innebär en garantiersättning om 40 600 kronor per högskolepoäng.
- Den högre nivån innebär en garantiersättning om 52 500 kronor per högskolepoäng.

Skälen för förslaget

För att omvandla ovanstående nivåangivelser från antal arbetstimmar till nationella ersättningsnivåer behöver hänsyn tas till en rad olika kostnader. Utgångspunkten är en lönekostnad per år för en högskole- eller

universitetslektor vars medellön uppgår till 628 800 kronor per år i 2023 års lönenivå enligt lönestatistik från SCB. Till denna kostnad ska läggas ett lönekostnadspålägg och kostnader associerade med lärares arbetsuppgifter vid sidan av undervisning såsom administration av utbildning och kompetensutveckling. En uppskattning utifrån SCB:s data ger att 30 procent av lärares tillgängliga tid inom utbildning är en rimlig andel för avsättning av tid för annat än undervisande arbetsuppgifter (SCB 2023a).

Till detta kommer indirekta kostnader och lokalkostnader. Sveriges Universitets- och Högskoleförbund (SUHF) redovisar varje år indirekta kostnader och under åren 2021–2024 var medelvärde 33,7 procent. För lokalkostnader gäller en kostnadsandel inom utbildningsverksamheten på 15,7 procent 2023 enligt data från UKÄ (UKÄ 2023c). De tre ersättningsnivåerna kan beräknas utifrån dessa uppgifter. Den lägsta nivån om 16 timmar motsvaras av en ersättning på 28 700 kronor, mellannivån om 23 timmar motsvaras av 40 600 kronor och den högsta nivån om 29 timmar svarar mot 52 500 kronor per högskolepoäng. Nivåerna är angivna i 2023 års kostnadsnivå.

Den garanterade mellannivån på 40 600 kronor per högskolepoäng svarar mot 53 studenter med en prestationsgrad av 53 procent, inom humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi och 29 studenter inom naturvetenskap och teknik i 2023 års ersättningsnivåer. Den lägre garantinivån svarar mot 37 respektive 20 studenter och den högre nivån svarar mot 68 respektive 37 studenter för dessa områden. Figur 2.11 visar att 89 procent av alla korta kurser med merparten deltagare 35 år och äldre har färre än 50 deltagare. Det innebär att en stor andel av alla befintliga korta kurser skulle få en garantiersättning om de uppfyller kraven för detta. Bedömningen är att detsamma gäller även flertalet nya kurser, som kan bli ett resultat av reformen med den särskilda ersättningsmodellen.

2.6.7 Krav på minst åtta studenter på en utbildning för tillämpning av den särskilda ersättningsmodellen

Förslag: För att garantiersättningen ska gälla ska utbildningen ha minst åtta registrerade studenter.

Skälen för förslaget

Garantibasmodellen ger en ersättning baserad på utbildningens omfattning, i de fall som garantinivån är aktuell som ersättning. I dessa fall finns inget beroende på antalet studenter som är registrerade på utbildningen. Utifrån den statistik som presenterades ovan finns ett stort antal fristående kurser som har mycket få deltagare. 49 procent av alla befintliga fristående kurser hade färre än fem deltagare 2023. 66 procent av alla kurser hade färre än tio deltagare. Det är inte ekonomiskt försvarbart att erbjuda utbildningar med alltför få deltagare, särskilt inte då ersättningen genom den särskilda ersättningsmodellen är anpassad för fler deltagare. Utredningens förslag är att ett minsta antal registrerade studenter på utbildningen ska vara åtta för att ersättning via den särskilda ersättningsmodellen ska kunna utgå. Skälet till att gränsen är satt till åtta är bedömningen att åtta studenter utgör ett

ekonomiskt försvarbart antal deltagare på en kurs som ersätts med den lägsta nivån på garantiersättningen.

2.6.8 Samläsning innebär vissa komplikationer vid användning av den särskilda ersättningsmodellen

En särskild omständighet kopplad till den särskilda ersättningsmodellen gäller samläsning mellan olika utbildningar. Samläsning är vanligt förekommande och innebär ett effektivt utnyttjande av lärarresurser. I den normala ersättningsmodellen innebär detta ingen komplikation. Antalet studenter och därmed ersättningen baseras på antalet helårsstudenter och deras prestationer, vilket innebär samma ersättning oavsett om utbildningarna samläses eller ej.

Detta är inte fallet om en av utbildningarna ersätts via garantiersättningen inom ramen för den särskilda ersättningsmodellen och den andra via den normala ersättningsmodellen eller den särskilda ersättningsmodellen. Det är flera delar som blir problematiska. Dels kan de två utbildningarna som samläses innebära att det samlade studentunderlaget blir tillräckligt stort för att den sammanlagda ersättningen överstiger garantinivån. Därmed är det inte rimligt att den garanterade minsta ersättningen utgår. Det kan vidare innebära att kriteriet för att använda den särskilda ersättningsnivån faller, eftersom andelen yrkesverksamma som studerar av arbetslivsrelaterade skäl blir för lågt för den sammanlagda studentgruppen.

Konsekvensen blir att samläsning kan ske, men att utbildningar som helt eller delvis samläses behöver tillsammans uppfylla kriteriet för användningen av den särskilda ersättningsmodellen. Motsvarande krav gäller för att den garanterade miniminivån ska utgå.

2.6.9 Utveckling av nya utbildningar kan ersättas inom den särskilda ersättningsmodellen

Förslag: Inom den särskilda ersättningsmodellen ska ersättning ges för utveckling av ny utbildning. Ersättningen för utveckling av utbildning ska vara densamma som garantibasersättningen, det vill säga 28 700 kronor, 40 600 kronor eller 52 500 kronor i 2023 års kostnadsnivå per högskolepoäng helt eller delvis nyutvecklad utbildning. Valet av ersättningsnivå ska vara på samma nivå som den garantiersättningsnivå som planeras gälla för den färdigutvecklade utbildningen. För att ersättning för utveckling ska ges ska faktisk utveckling av ny utbildning ha skett som står i proportion till ersättningens storlek, annars lämnas en lägre ersättning än de angivna beloppen. Dessutom ska omfånget av ny utbildning minst uppgå till 1,5 högskolepoäng.

Skälen för förslaget

Utbildningar av hög kvalitet kräver resurser för utvecklingsarbetet. Detta gäller i lika eller kanske högre grad utbildningar för yrkesverksamma för fort- och vidareutbildning som annan utbildning. Utbildningarna behöver

anpassas efter arbetsmarknadens och de yrkesverksammas behov. I flera fall sker detta efter diskussioner och i samverkan med näringsliv, offentliga organisationer och andra företrädare för arbetslivet. En sådan samverkan kräver resurser. Utbildningens form, med krav på korta utbildningar med ett fokuserat innehåll, bidrar sannolikt till att behovet av utvecklingsresurser är proportionerligt större än för längre kurser. De resurser som har föreslagits som garanterad minsta ersättning, är inte dimensionerade för att kunna ersätta några mer omfattande utvecklingsbehov. Inom ramen för den särskilda ersättningsmodellen föreslås därför att lärosätena ska kunna erhålla ersättning från utbildningsanslaget för kostnader för utveckling av ny utbildning.

Resurser för utveckling av ny utbildning är i sig ingenting nytt. Inom ramen för den normala ersättningsmodellen används resurser från utbildningsanslaget för att utveckla ny utbildning. Resurserna kan skapas genom en omfördelning från utbildningar, som ger ett ekonomiskt överskott. Alternativt skapas resurser genom en proportionerlig avsättning från samtliga utbildningar. Utbildning för yrkesverksamma bedöms inte ha samma möjlighet att skapa ett överskott av resurser genom kurser med många deltagare, då medelantalet deltagare sannolikt blir betydligt lägre än för grundläggande utbildning. För att utbildning för yrkesverksamma inte ska vara beroende av en omfördelning från annan utbildning, behöver den särskilda ersättningsmodellen inkludera ersättning för utveckling av ny utbildning för yrkesverksamma. Möjligheten att få särskilda resurser för utveckling av ny utbildning kommer också att öka incitamentet för att utveckla nya utbildningar för yrkesverksamma.

Förslaget är att ny utbildning kan ersättas av utbildningsanslaget i proportion till omfånget av ny utbildning och den framtida utbildningens planerade ersättningsnivå. Det betyder att ersättning för ny utbildning kan utgå i tre nivåer: 28 700 kronor, 40 600 kronor eller 52 500 kronor per högskolepoäng ny utbildning. Ersättning kan även utgå för en delvis ny utbildning. Ersättning utgår för antalet högskolepoäng som motsvaras av omfånget av den nya delen av utbildningen, dock minst 1,5 högskolepoäng. Kravet för att få den föreslagna ersättningen för utveckling av ny utbildning, är att det skett ett faktiskt utvecklingsarbete som står i proportion till ersättningen. Annars utgår en lägre ersättning än de ovan angivna beloppen. Ersättning ska inte utgå för utveckling av ny utbildning, där innehållet helt eller till största del bygger på redan utvecklat material från andra utbildningar.

2.6.10 Den särskilda ersättningsmodellen och produktivetsavdraget

Verksamhet vid svenska universitet och högskolor anses kunna öka sin produktivitet i samma utsträckning som den privata tjänstesektorn. Därför räknas inte anslagen till lärosätena upp för att fullt ut täcka kostnadsökningar, utan ett avdrag, kallat produktivetsavdraget, görs från ersättningsnivåerna i den normala resursfördelningsmodellen. Den särskilda ersättningsmodellens utformning med en garantinivå är särskilt känslig i detta sammanhang. Ett produktivetsavdrag som gör att de föreslagna garantinivåerna inte kan täcka kostnader för behovet av

undervisning, gör att modellen inte har avsedd funktionalitet. Utbildning för yrkesverksamma behöver kunna vara ekonomiskt bärkraftiga i sig, för att dessa utbildningar ska vidmakthållas under längre tid.

2.6.11 Några ekonomiska uppskattningar om utnyttjande av den särskilda ersättningsmodellen

Det går att göra vissa ekonomiska uppskattningar utifrån antaganden om hur den särskilda ersättningsmodellen kommer att utnyttjas. Befintliga kurser med ett omfång om 1,5–5,5 högskolepoäng, där merparten av deltagarna är 35 år eller äldre utgjorde endast 2,6 procent av alla fristående kurser 2023. De kurser som har minst åtta deltagare utgjorde 1,6 procent och hade i genomsnitt 30 deltagare per kurs. Om samtliga dessa kurser är berättigade till en garantiersättning på 40 600 kronor blir den totala ersättningen för dessa kurser 41,1 miljoner kronor.

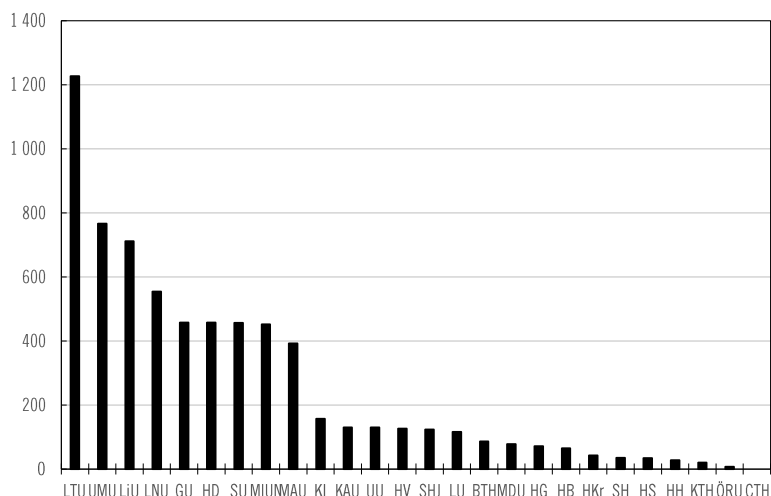
Fristående kurser där merparten av deltagarna var 35 år och äldre utgjorde 2023 en andel på 35 procent av alla fristående kurser och ett omfång på 73 531 högskolepoäng. Den genomsnittliga prestationsgraden 2023/24 för fristående kurs för studenter 35 år och äldre var 53 procent. Det är osannolikt att hela denna volym utgör fort- och vidareutbildning eller omställning för yrkesverksamma. Enligt SCB:s undersökning om vuxnas deltagande i utbildning, anger cirka 60 procent av yrkesverksamma att de studerar av arbetsrelaterade skäl (SCB, 2022). En betydande andel av de kurser som är grunden för ovanstående beräkning kommer då inte att uppfylla villkoren om fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma.

För att ta hänsyn till att cirka 40 procent av de yrkesverksamma studenterna studerar av andra skäl än arbetsrelaterade, behöver andelen yrkesverksamma ökas från minst 50 procent till minst 80 procent. Detta behöver inte gälla för varje kurs, utan som ett genomsnitt för alla kurser på ett lärosäte.

Data insamlad från 26 lärosäten visar att om kravet sätts till minst 80 procent studenter som är 35 år eller äldre, samt minst 8 registrerade studenter per kurs, omfattar detta 1 348 befintliga kurser under 2023. Den totala kursvolymen uppgick till 17 254 högskolepoäng, med ett genomsnitt på 28 deltagare per kurs. Sammanlagt deltog 38 258 studenter, vilket motsvarar 7 770 helårsstudenter eller 10,5 procent av helårsstudenterna på fristående kurser vid dessa lärosäten. Om varje högskolepoäng ersätts med 40 600 kronor skulle den totala ersättningen uppgå till cirka 700 miljoner kronor.

Figur 2.17 visar fördelningen per lärosäte. Det verkliga antalet kurser med merparten yrkesverksamma, som studerar av arbetslivsrelaterade skäl kan i realiteten skilja sig en hel del från denna uppskattning. Samtidigt är denna uppskattning sannolikt den bästa som kunnat göras givet de data utredningen har haft tillgång till.

Figur 2.17 Antal helårsstudenter per lärosäte 2023 givet att andelen deltagare i åldern 35 år och äldre i genomsnitt var minst 80 procent på lärosätetsnivå



Källa: Egna bearbetningar av insamlad statistik från 26 lärosäten (se bilaga 2).

2.6.12 Fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma kan nå en nivå på 5 procent av utbildningsanslaget

Bedömning: Fort- och vidareutbildning samt omställning för yrkesverksamma kan nå en nivå som motsvarar 5 procent av det totala utbildningsanslaget, vilket för 2024 motsvarar 1,45 miljarder kronor

Skälen för bedömningen

En volym av fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma, som är dubbelt så stor som den uppskattade nuvarande volymen ovan, är en rimlig uppskattning av en framtida nivå för dessa utbildningar. Det skulle motsvara en ersättning om totalt cirka 1,4 miljarder kronor 2024 och motsvara 4,8 procent av utbildningsanslaget. En ersättning per år på ungefär 5 procent av utbildningsanslaget bedöms därför vara en realistisk omslutning för fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma på några års sikt. Det svarar mot cirka 1,45 miljarder kronor för fristående kurser för yrkesverksamma, vilket beräknas motsvara ungefär en fjärdedel av den nuvarande ersättningen för fristående kurser. Merparten, tre fjärdedelar, av utbildningar skulle med andra ord, även efter en expansion av fort- och vidareutbildningar för yrkesverksamma, kunna utgöra fristående kurser för andra ändamål såsom grundläggande utbildning och bildning.

En utbyggnad av korta kurser för yrkesverksamma till ovanstående andel av anslaget, skulle innebära cirka 10 000 kurser med det genomsnittliga omfånget på 3,5 högskolepoäng och omfatta ungefär 35 000 högskolepoäng. Om det genomsnittliga antalet deltagare antas vara 25 deltagare per kurs, motsvarar detta cirka 15 000 helårsstudenter, vilket

är närmast en fördubbling jämfört med uppskattningen ovan av antalet helårsstudenter för 2023 på 7 770 för kurser med minst 8 deltagare. Antalet deltagare blir med denna uppskattning 250 000 per år, vilket inte är detsamma som antalet individer, då en individ kan läsa mer än en kurs. Om en individ i genomsnitt studerar två kurser under ett år, blir det 125 000 yrkesverksamma individer. Det ska jämföras med att det uppskattade antalet yrkesverksamma som studerade fristående kurs 2022/23 var cirka 22 000.

En volym på 15 000 helårsstudenter kan jämföras med det totala antalet helårsstudenter på fristående kurs för de 26 lärosätena 2023, som uppgick till 74 048. Bedömningen är att det resulterande totala antalet helårsstudenter på fristående kurs inklusive korta kurser för yrkesverksamma kommer att minska. Bedömningen grundar sig på att 15 000 helårsstudenter för utbildning för yrkesverksamma är mindre än en fjärdedel av nuvarande antal helårsstudenter på fristående kurs. Minskningens storlek kan bli några procent eller mer beroende på hur lärosätena väljer att omfördela resurser till förmån för korta kurser för yrkesverksamma. Det ska tilläggas att en eventuell ökning av fristående kurser inom teknik, medicin och naturvetenskap, vilket är ett möjligt resultat av den särskilda ersättningsmodellen, skulle med den normala ersättningsmodellen leda till färre helårsstudenter. Detta följer av att kostnaden per helårsstudent för dessa områden är högre.

2.6.13 Uppbyggnaden av korta kurser för yrkesverksamma behöver ske gradvis

Den stora ökningen av korta kurser för fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma som har diskuterats, från cirka 450 i dag till runt 10 000, kommer inte att kunna ske omedelbart. Enligt uppskattningarna ovan finns det för närvarande fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma som motsvarar cirka 17 300 högskolepoäng. Om alla dessa kurser omvandlas till korta kurser, med ett genomsnittligt omfång på 3,5 högskolepoäng, blir antalet kurser cirka 4 900, det vill säga närmare hälften av det uppskattade antalet vid full uppbyggnad. Det är rimligt att anta att denna första del av uppbyggnaden, det vill säga från 450 till 4 900 kurser, kan ske relativt snabbt.

Resterande del, 5 100 kurser, kommer att ta längre tid. Det kommer att behöva ske genom en gradvis uppbyggnad. Om man antar en årlig ökning svarande mot 20 procent av 5 100 blir det cirka 1 000 nya kurser per år. För ett stort universitet skulle detta innebära i storleksordningen 100 nya kurser per år. Kostnaden för uppbyggnaden kommer att kunna täckas genom intäkter för utveckling av ny utbildning inom ramen för den särskilda ersättningsmodellen. Med ett antagande om i genomsnitt 40 600 kronor per högskolepoäng blir ersättningen för utvecklingen ungefär 140 miljoner kronor årligen.

2.6.14 Lärosätena och UHR behöver utveckla möjligheten att söka, anmäla intresse och antas till utbildningar för yrkesverksamma

För att lyckas med ovanstående kraftiga utbyggnad av korta kurser för yrkesverksamma krävs att yrkesverksamma kan hitta utbildningar av intresse för fort- och vidareutbildning samt omställning. Nuvarande möjligheter att hitta utbildningar, såsom Antagning.se och Studera.nu, är dock inte utformade för att specifikt stödja denna målgrupp (Antagning.se, 2024; Studera.nu, 2025).

Risken är att yrkesverksamma inte hittar lämpliga utbildningar, som svarar mot behoven eller önskemålen. Utredningen menar att lärosätena tillsammans med Universitets- och högskolerådet (UHR) behöver utveckla sökmöjligheten och presentationen av dessa utbildningar, så att de är bättre anpassade för yrkesverksamma. Även utformningen av själva anmälningsförfarandet kan förenklas, för att yrkesverksamma lättare ska kunna anmäla intresse för en utbildning.

Utredningen har vid möten med representanter från arbetsmarknaden fått synpunkten att antagningen till utbildningar vid högskolan är alltför långsam. De menar att det tar för lång tid från att anmälan behöver vara inkommen till att en eventuell utbildning påbörjas. Utredningen menar att detta problem kommer att accentueras för korta kurser. Därför är det viktigt att en översyn över antagningsförfarandet görs i syfte att snabba på processen. En särskild senarelagd ansökningsomgång för korta kurser för yrkesverksamma skulle vara mycket positiv i detta sammanhang.

Även processen att utveckla nya kurser uppfattas som omständlig och tidskrävande, vilket exempelvis har påpekats av företrädare för arbetsmarknaden, men också från högskolan. För att den ovan skisserade uppbyggnaden ska kunna flyta på i rimlig takt, kan lärosätena behöva utveckla de administrativa rutinerna kring nya utbildningar.

2.6.15 Lärosätena behöver utveckla samarbetet med arbetsmarknadens parter

Den kraftiga utbyggnaden av relevant utbildning för yrkesverksamma, som svarar mot behov på arbetsmarknaden och i arbetslivet, kommer att kräva att lärosätena arbetar aktivt med olika företrädare från arbetsmarknaden. Detta kan ske samordnat eller enskilt, nationellt eller regionalt. Initiativ för att utveckla nya utbildningar kommer ofta från lärare med relevant kompetens. Samtidigt är det viktigt att på mer övergripande nivå inom lärosätet, eller inom en fakultet eller motsvarande, hitta stöd och processer som samordnar arbetet med att identifiera behoven av utbildningar för arbetsmarknaden. Det behöver skapas samverkansplattformar där olika behov och önskemål kan diskuteras.

Arbetsmarknadens parter har också en utmaning i att kunna kanalisera och samordna olika intressen så att de blir tydliga för lärosätena. Denna samordning kan behöva ske nationellt eller regionalt. Arbetsmarknadens parter kan spela en viktig roll i denna samordning i form av branschråd eller motsvarande.

2.7 Det finns ett behov av omprioritering av befintlig utbildning

De beräkningar som gjordes i avsnittet ovan utgick från att fristående kurser med merparten yrkesverksamma deltagare, utgör grunden för en omprioritering till fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma i form av korta kurser. Det är dock bara en av möjligheterna som står till buds. Lärosätena kan också välja att prioritera om från andra fristående kurser eller från utbildningsprogram. Fristående kurser är ofta enklare att omprioritera. De används ibland som ett dragspel för ett lärosäte när det gäller att minska eller öka volymen av utbildning kortsiktigt. Utbildningsprogram har en längre planeringshorisont och många av dessa utgör viktiga utbildningar för arbetsmarknaden.

Den särskilda ersättningsmodellen har som målsättning att ge ett incitament för fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma och därigenom öka volymen av sådan utbildning. De förslag som har presenterats, med en garanti för minsta ersättning och medel för utveckling av ny utbildning, kommer med största sannolikhet att skapa en god grund för en ökning av volymen. Men bedömningen är att dessa förslag inte är tillräckliga för att nå ett mål om 5 procent av utbildningsanslaget nationellt. Skälen till bedömningen är flera.

Det viktigaste skälet är att utbildning för yrkesverksamma inte bedöms vara så prioriterad att en tillräckligt stor omfördelning av resurser kommer till stånd. Utbildning för yrkesverksamma i form av fristående kurser har många entusiastiska och drivande företrädare bland lärare och forskare. Dessa företrädare återfinns ofta inom områden som har en tradition att bedriva fort- och vidareutbildning. Inom andra områden, utan denna tradition, kommer sannolikt inte en omfördelning av resurser att ske i särskilt stor utsträckning.

2.7.1 Den särskilda ersättningsmodellen behöver kompletteras med en komponent för att omfördela resurser mellan lärosäten

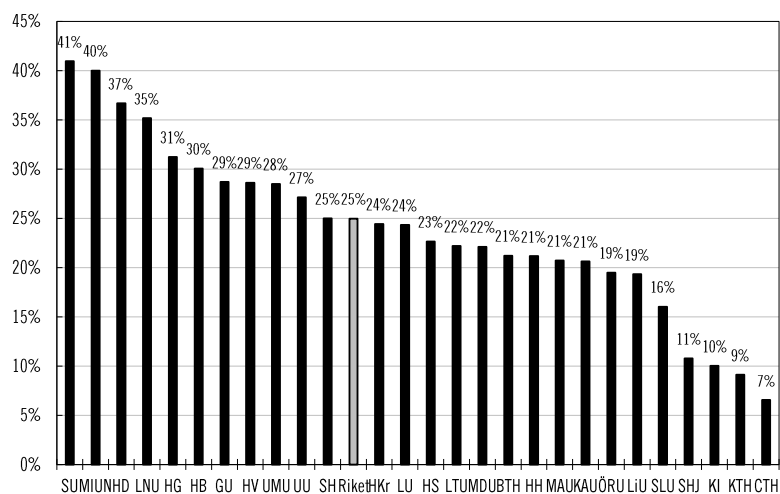
Bedömning: Den särskilda ersättningsmodellen behöver ytterligare en komponent för att omfördela resurser mellan lärosäten till förmån för utbildningar för yrkesverksamma, så att den kompetens som finns vid olika lärosäten bäst ska komma till nytta. Denna omfördelning behövs dessutom som ytterligare incitament för att lärosäten ska få kraft att göra interna omfördelningar till förmån för dessa utbildningar.

Skälen för bedömningen

Behoven av fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma ser olika ut för olika ämnesområden, samtidigt som fördelningen av helårsstudenter på fristående kurs är ojämnt fördelad på olika ämnesområden (se Figur 2.6). Dessutom kommer behoven inom olika ämnesområden att förändras över tid. Det betyder att en kontinuerlig omfördelning av resurser inom ett lärosäte behöver ske för att tillgodose dessa behov. Detta räcker dock inte,

utan det finns också behov av att omfördela resurser mellan lärosäten för att viktig kompetens på olika lärosäten bäst ska komma till nytta. Om man utgår från att i första hand omfördela resurser kopplade till fristående kurser är problemet att volymen av fristående kurser är ojämnt fördelade mellan lärosätena. Figur 2.18 visar de 27 största lärosätenas andel av helårsstudenter av fristående kurser i förhållande till det totala antalet helårsstudenter för lärosätet.

Figur 2.18 Andel helårsstudenter för fristående kurs 2023/24 i förhållande till den totala volymen helårsstudenter på lärosätet



Källa: Universitetskanslersämbetet.

Figur 2.18 visar betydande skillnader i andelen fristående kurser, där Chalmers tekniska högskola, Kungliga tekniska högskolan och Karolinska institutet har lägst andelar, mellan sju och 10 procent. 2023 hade dessa lärosäten tillsammans 1 241 högskolepoäng kurser med merparten 35 år eller äldre deltagare. De lärosäten med högst andelar är Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet och Stockholms universitet med 37–41 procent. Dessa lärosäten hade 16 896 högskolepoäng kurser med merparten 35 år eller äldre deltagare.

Det finns alltså stora skillnader i möjligheten för lärosäten att utgå från fristående kurs som helhet eller med merparten deltagare av ålder 35 och över för att prioritera om till fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma. Skillnaderna i möjligheter att omprioritera återspeglar knappast möjligheten att erbjuda utbildningar inom områden, som efterfrågas av yrkesverksamma och arbetsmarknaden. För att lärosäten med liten möjlighet att omprioritera från fristående kurs återstår att omprioritera från annan utbildning, framför allt grundläggande utbildning, oftast i form av utbildningsprogram. Det är inte förenligt med arbetsmarknadens behov att lärosäten som exempelvis Chalmers tekniska högskola och Kungliga tekniska högskolan behöver prioritera ner ingenjörs- och civilingenjörsutbildningar till förmån för kurser för yrkesverksamma.

Ovanstående resonemang visar på två problem som behöver adresseras för att åstadkomma en tillräckligt god utveckling av utbildning för yrkesverksamma. Dels behövs ett ytterligare incitament för att ge kraft till lärosätena att internt göra omfördelningar till förmån för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning och omställning. Dels behöver omfördelningar ske mellan lärosäten för att kunna ge utrymme för viktiga utbildningar för yrkesverksamma, utan att grundläggande utbildning för yngre studenter drabbas.

2.7.2 En modell för omfördelning av resurser ska införas

Förslag: Det ska införas en modell för omfördelning av anslag mellan lärosäten. Denna modell ska ge incitament och omfördela anslag så att utveckling av utbildning för fort- och vidareutbildning samt omställning för yrkesverksamma premieras.

Skälen för förslaget

De två problemen som beskrivs ovan bedöms kunna lösas genom omfördelning av resurser mellan lärosäten. En omfördelning av resurser ska gynna lärosäten med god volym av fort- och vidareutbildning och omställning för yrkesverksamma. Därmed ökar möjligheterna för dessa lärosäten att ytterligare öka dessa utbildningar. Lärosäten med mindre god volym av sådana utbildningar kommer att bidra med resurser genom ett minskat utbildningsanslag.

Förslaget är att omfördelningen sker genom en omfördelningsmodell med känd mekanism. Därigenom skapas en förutsägbarhet för lärosätena. En sådan mekanism kommer även att ge incitament för lärosäten att omfördela internt från annan utbildning till utbildning för yrkesverksamma. Det kan ske inom samma ämnesområden eller mellan olika ämnes- och vetenskapsområden beroende på förutsättningar i form av kompetens och efterfrågan.

Därmed är båda dessa problem i princip lösta. Det återstår nu att konkretisera modellen. Det första steget är att skapa en omfördelningsmekanism kopplad till fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma. Detta är okomplicerat, eftersom den särskilda ersättningen som ett lärosäte erhåller för dessa utbildningar är ett adekvat mått på volymen. Denna ersättning ska ställas i relation till den totala särskilda ersättningen som samtliga lärosäten erhåller. Kvoten mellan lärosätets ersättning i förhållande till summan av alla lärosätenas ersättning är ett mått på det enskilda lärosätets utbildning av yrkesverksamma relativt andra lärosäten.

Omfördelningen kan nu ske genom att varje lärosäte bidrar till en omfördelningspott i relation till lärosätets ram för utbildningsanslaget. Omfördelningspotten fördelas ut till lärosätena i relation till den andel av särskild ersättning som lärosätet har.

Det kan dock uppstå problem med denna modell. Om enbart utbildning för yrkesverksamma prioriteras inom ramen för en omfördelning kan det leda till att grundläggande utbildning får en lägre prioritet. Utifrån

arbetsmarknadsskäl är detta inte bra. Grundläggande utbildning för ett framtida yrkesliv bör också prioriteras. Ett lärosäte som i första hand fokuserar på grundläggande utbildning ska kunna fortsätta med det, utan att bli av med resurser genom en omfördelning. För att komma till rätta med problemet behöver omfördelningen ytterligare en del som tar hänsyn till grundläggande utbildning, vilket kommer att behandlas i nästa avsnitt.

2.7.3 Modellen för omfördelning av resurser ska också ha en komponent som premierar examina

Förslag: Modellen för omfördelning av anslag ska ha en komponent som premierar examina utöver att premiera utbildning för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning samt omställning.

Skälen för förslaget

Omfördelningsmodellen föreslås ha en ytterligare komponent, som omfördelar på basis av grundläggande utbildning. Det behövs för att inte missgynna dessa utbildningar, som är viktiga av arbetsmarknadsskäl. Problemet är att rent allmänt identifiera vad som utgör grundläggande utbildning. En möjlighet är att använda ålder som basis för detta, det vill säga att grundläggande utbildning utgörs av utbildningar med unga studenter. Bedömningen är att det inte är optimalt, eftersom det är närmast omöjligt att definiera en skarp åldersgräns. En annan möjlighet är att låta programutbildningar definiera grundläggande utbildning. Detta har problem då det finns en hel del grundläggande utbildning som baseras på fristående kurs. Ytterligare en annan och bättre väg att gå bygger på ett incitament kopplat till examen. Resonemanget grundar sig på att målet för en grundläggande utbildning bör vara att den ska leda till en examen. Det finns i dag inga ekonomiska incitament som kopplar till examen. Sådant incitament finns internationellt, exempelvis i Finland och Nederländerna (Eurydice, 2023; Eurydice, 2025).

Förslaget är således att omfördelning sker på basis av antalet examina av olika slag, som då också skulle ge ett incitament för lärosätena att öka antalet examina. För att realisera förslaget behöver omfördelningen grunda sig på det sammantagna ekonomiska värdet för samtliga examina på ett lärosäte, det vill säga intäkter av anslag som använts för utbildningar kopplade till dessa examina. Annars kommer utbildningar som tar mycket anslag i anspråk per helårsstudent att missgynnas och utbildningar som tar mycket anslag i anspråk per helårsstudent att gynnas.

Varje examen är förknippad med ett antal helårsstudenter relaterade till utbildningens omfång. En treårig examen för en student motsvarar tre helårsstudenter, en femårig utbildning fem helårsstudenter och så vidare. Ett lärosätes alla examina kan då summeras till ett visst antal helårsstudenter.

Ett lärosätes intäkter av utbildningsanslag grundar sig på en blandning av utbildningar. En stor andel utgörs av examensgrundande utbildningar. De leder till en av åtta generella examina och 52 yrkesexamina. Genom att bilda kvoten mellan intäkter av anslaget ett visst år och antalet helårsstudenter erhålls ett karakteristiskt värde på intäkter av anslag per

helårsstudenter för detta år. Detta värde utgör det ekonomiska värdet av en helårsstudent kopplat till examina för lärosätet. Genom att multiplicera med det totala antalet helårsstudenter för ett lärosätes examina erhålles lärosätets värde för examina detta år.

Det ekonomiska värdet beräknat på detta sätt utgör ett gott, men inte exakt värde för en examen. Beräkningen går att förbättra genom att från anslaget dra bort delar som uppenbarligen inte är förknippade med examensgrundad utbildning. Detta gäller till exempel högskoleförberedande utbildning. Den del av anslaget som används för utbildning för yrkesverksamma och är ersatt av den särskilda ersättningsmodellen ska heller inte ingå, eftersom detta utgör en annan grund för omfördelning. Dessutom bör dubbelexamina också sorteras bort, till exempel teknisk kandidatexamen som är en del av en civilingenjörsexamen. Ett exakt ekonomiskt värde för examina går sannolikt aldrig att uppnå. Det gäller att uppnå en godtagbar exakthet i förhållande till de resurser som ska omfördelas. Bedömningen är att förslaget uppfyller detta kriterium.

Utifrån det ekonomiska värdet av examina sker omfördelningen på samma sätt som i fallet med fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma. Först skapas en omfördelningspott genom att varje lärosäte bidrar med samma andel av sin ram för utbildningsanslaget. Därefter fördelas omfördelningspotten ut i proportion till varje lärosätes andel av det totala examensvärdet för samtliga lärosäten.

2.7.4 Resurstilldelning baserad på examina i tidigare resursutredningar

Frågan om en resurstilldelning baserad på examina har diskuterats tidigare (SOU 1993:3, s. 18–19; SOU 2005:48, s. 183). En del principiella invändningar restes, som gjorde att en resursfördelning baserad på examina inte föreslogs. Den viktigaste invändningen var att det inte gick att på ett tillförlitligt sätt kunna värdera olika examina. Andra invändningar var osäkerheten till vilket utbildningsområde som en examen skulle hänföras till och till vilket lärosäte.

Den första invändningen är redan adresserad ovan. Frågan om vilket utbildningsområde en examen ska hänföras till är inte aktuell här. Den sista invändningen grundar sig på att studenter i vissa fall byter lärosäte och därmed inte har genomfört hela utbildningen på det lärosäte där examen erhålls. Invändningen ska här ses i ljuset av att en omfördelning grundad på examina innebär en betydligt mer blygsam ekonomisk konsekvens än en direkt fördelning av utbildningsanslag baserad på examina. Därför skiljer sig omständigheterna här jämfört med de i tidigare resursutredningar. Man kan vidare argumentera att det lärosäte som tar emot en flyttande student har värden som uppskattas av denna student. Det finns därmed en viss logik i att lärosätet erhåller hela det ekonomiska värdet av examen.

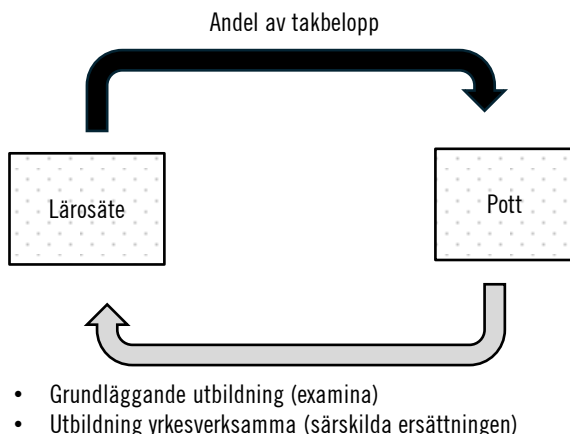
2.7.5 En balans mellan omfördelning baserat på fort- och vidareutbildning respektive examina behövs

Förslag: Vid dimensioneringen av de två komponenterna i omfördelningsmodellen ska det uppnås en balans mellan dem, så att omfördelningens övergripande effekt blir ungefär av samma storlek. Omfördelningseffekten föreslås vara begränsad, så att lärosätena inte drabbas alltför hårt ekonomiskt på årsbasis.

Skälen för förslaget

De två komponenterna av omfördelningsmodellen behöver dimensioneras så att effekten av omfördelningen blir ungefär likartad för båda dessa delar. Annars kommer den ena eller den andra komponenten att få en dominerande effekt. Balansen åstadkoms genom storleken på respektive omfördelningspott. Övergripande bör omfördelningspotten inte vara alltför stor, så att ska kunna hantera förändringen av ramen för anslaget. Bedömningen är att även en mindre omfördelning ger en god effekt. I de simuleringar av omfördelningsmodellen som görs i avsnitt 2.7.9 framgår hur balansen och omfördelningarnas effekt beror av storlekarna på pottarna.

Figur 2.19 Principskiss för omfördelning av takbelopp



Källa: Egen bearbetning.

2.7.6 Andra omfördelningsmodeller som diskuterats

Utredningen har undersökt andra möjligheter än den föreslagna modellen för omfördelning. En möjlighet som diskuterats är att basera omfördelningen enbart på utbildning för yrkesverksamma. Detta skulle svara mot en av komponenterna i den föreslagna lösningen. För att om möjligt inte påverka grundläggande utbildningar kan omfördelningspotten skapas genom att endast ta hänsyn till fristående kurs och volymen studenter som är 35 år och äldre. Ett lärosätes andel till potten skulle då motsvara andelen ersättning av anslaget till fristående kurs för dessa

studenter. Potten fördelas ut i relation till lärosätets ersättning enligt den särskilda ersättningsmodellen.

Nackdelen är att en sådan modell fokuserar enbart på fristående kurs för en viss ålderskategori, vilket gör modellen mindre attraktiv. Den är förmodligen också mindre träffsäker eftersom studenter med ålder 35 och över finns fördelade på en mängd olika kurser. Nackdelen är också att modellen saknar en examenskomponent, som i sig är en positiv komponent ur ett arbetsmarknadsperspektiv.

En annan möjlighet som utredningen diskuterat är att regeringen fastlägger ett mål för varje lärosätes andel av utbildning för yrkesverksamma ersatt av den särskilda ersättningsmodellen. Exempelvis kan detta mål vara 5 procent av lärosätenas anslagsram för utbildning efter sex år, samt delmål om en ökning på minst 1,5 procentenheter vartannat år. Under uppbyggnaden kan regeringen följa lärosätenas utveckling och hur väl de uppnår målen. Utifrån detta kan regeringen göra omfördelningar av anslagsramen mellan lärosätena efter varje tvåårsperiod. Omfördelningen skulle fortgå så länge regeringen ser ett behov av att omfördela anslag till förmån för utbildningar för yrkesverksamma. Detta skulle vara en effektiv omfördelningsmodell som är tydligt målinriktad.

Nackdelen är att en sådan modell innebär en betydande styrning av lärosätenas verksamhet och därmed en inskränkning av deras autonomi. Detta skulle även gå emot direktiven till innevarande utredning, då förslaget till ersättningsmodell syftar till att ge incitament till lärosätena. En annan nackdel är att denna modell inte är transparent vad gäller omfördelningar. Modellen saknar därmed förutsägbarhet för lärosätena vad gäller effekten av omfördelningsmodellen. Ytterligare en nackdel är att även denna modell saknar en examenskomponent.

2.7.7 Små högskolor och enskilda utbildningsanordnare undantas den särskilda ersättningsmodellen

Förslag: De statliga universiteten och högskolorna samt Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping kan använda den särskilda ersättningsmodellen inom utbildning. Försvarshögskolan berörs inte av förslaget då lärosätet omfattas av andra avräkningsregler. Sveriges Lantbruksuniversitet berörs inte eftersom lärosätet inte erhåller anslag för utbildning inom utgiftsområde 16. För övriga enskilda utbildningsanordnare gäller särskilda regler. Endast 26 lärosäten är del av omfördelningsmodellen.

Skälen för förslaget

Statliga lärosäten samt Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping avräknar utbildningsintäkter från sitt ramanslag för utbildning och kan därmed använda den särskilda ersättningsmodellen som alternativ till den normala ersättningsmodellen vid avräkningen. Försvarshögskolan omfattas inte av förslaget. Merparten av verksamheten finansieras från utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. Försvarshögskolan omfattas inte heller av de avräkningsregler som tillämpas av andra lärosäten. Sveriges Lantbruksuniversitet berörs inte alls

eftersom lärosätet inte erhåller anslag för utbildning inom utgiftsområde 16. SLU har ett samlat anslag. När det gäller tilldelningen av resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå styrs SLU med ett treårigt mål för antalet helårsstudenter där utfallet inte direkt påverkar tilldelade resurser. För övriga enskilda utbildningsanordnare gäller särskilda regler.

Endast större högskolor och universitet föreslås vara en del av omfördelningsmodellen. Begränsningen utgörs av de 26 lärosäten som framgår av Tabell 2.1. De har var för sig en tillräckligt stor volym, som motiverar att de kan vara en del av en omfördelning mellan lärosäten.

2.7.8 Universitetskanslersämbetets roll kopplat till omfördelningssystemet

Förslag: Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska få uppdraget att utveckla omfördelningsmodellen enligt utredningens grundprinciper. Dessutom ska UKÄ årligen leverera underlag för omfördelningen till Regeringskansliet. Omfördelningen ska införas fem år efter att den särskilda ersättningsmodellen är införd.

Skälen för förslaget

Eftersom omfördelningsmodellen bygger på lärosätenas användning av den särskilda ersättningsmodellen kan inte omfördelningen tillämpas omedelbart, utan lärosätena behöver tid för att anpassa sin utbildningsverksamhet genom att utveckla nya utbildningar för yrkesverksamma. Utredningens förslag är att omfördelningssystemet införs fem år efter att en särskild ersättning för fort- och vidareutbildning och omställning för yrkesverksamma är tagen i bruk. Det är dock viktigt att lärosätena får ta del av simuleringar av omfördelningssystemet innan det införs. Det gör att lärosätena har en beredskap för effekten av omfördelningen, när den väl kommer att påverka lärosätenas verksamhet.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ansvarar för officiell statistik på högskoleområdet. Därmed ansvarar UKÄ för data som krävs för att beräkna omfördelningens effekt per lärosäte. Utredningen menar att UKÄ är bäst lämpat för att årligen beräkna ett underlag för omfördelningen och föreslår därför att UKÄ får ett sådant uppdrag. Det innebär att data blir tillgängliga för lärosätena, vilket underlättar för dem att förstå konsekvensen av omfördelningssystemet. UKÄ bör också få uppdraget att vidareutveckla omfördelningsmodellen utifrån de grundprinciper som utredningen föreslår.

2.7.9 Några simuleringar av effekten av omfördelningssystemet

Inom ramen för utredningen har en enkel simulering av effekten av omfördelningssystemet gjorts. För examensdelen är den för enkelhetens skull baserad på examensdata för 2023/24 och intäkter från anslag för

2023. Justeringar har inte gjorts för högskoleförberedande utbildning, dubbelexamina med mera. Tabell 2.1 visar resultatet av simuleringen.

Tabell 2.1 Omfördelning baserat på antalet examina

Lärosäte	Räkneexempel 600 miljoner kronor pott, bidrag miljoner kronor till pott	Räkneexempel 600 miljoner kronor, bidrag miljoner kronor från pott	Differens, miljoner kronor
Blekinge tekniska högskola (BTH)	6,55	5,94	-0,61
Chalmers tekniska högskola (CTH)	23,47	29,53	6,06
Göteborgs universitet (GU)	57,15	56,31	-0,84
Högskolan Dalarna (HD)	10,71	9,19	-1,52
Högskolan i Borås (HB)	12,69	11,12	-1,57
Högskolan i Gävle (HG)	11,80	10,50	-1,30
Högskolan i Halmstad (HH)	10,31	10,02	-0,28
Högskolan i Skövde (HS)	7,88	7,20	-0,68
Högskolan i Kristianstad (HKR)	10,18	11,34	1,16
Högskolan Väst (HV)	9,53	8,52	-1,01
Karlstads universitet (KAU)	17,26	18,45	1,20
Karolinska institutet (KI)	23,73	34,20	10,47
Kungl. Tekniska högskolan (KTH)	28,56	35,51	6,96
Linköpings universitet (LIU)	40,58	43,34	2,75
Linnéuniversitetet (LNU)	27,41	24,60	-2,82
Luleå Tekniska universitet (LTU)	16,54	13,44	-3,11
Lunds universitet (LU)	55,25	55,37	0,12
Malmö universitet (MAU)	25,19	23,99	-1,19
Mittuniversitetet (MIUN)	14,28	10,00	-4,28
Mälardalens universitet (MDU)	15,57	17,43	1,86
Stiftelsen Högskolan i Jönköping (SHJ)	14,10	15,58	1,48
Stockholms universitet (SU)	44,14	38,97	-5,17
Södertörns högskola (SH)	10,79	9,56	-1,23
Umeå universitet (UMU)	38,58	39,97	1,39
Uppsala universitet (UU)	47,27	40,76	-6,51
Örebro universitet (ORU)	20,48	19,15	-1,33

Anm.: Skillnaden mellan andra och första kolumnen blir inte alltid exakt resultatet i tredje kolumnen eftersom siffrorna ovan är avrundade.

Källa: Egna beräkningar på data från Universitetskanslersämbetet.

För den del av omfördelningen som baseras på intäkter från den särskilda ersättningsmodellen finns naturligtvis inga tillgängliga data. För att kunna göra en simulering behöver någon typ av antagande göras. Antagandet utgår från att fristående kurs utgör den kategori av utbildning som i första hand kommer att omprioriteras till förmån för fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma. För simuleringen väljs inte hela volymen

helårsstudenter som grund för omprioriteringen, utan bara volymen utbildning för studenter 35 år eller äldre. Här antas att varje lärosäte fördelar om resurser i proportion till en beräkning av intäkterna från fristående kurs med studenter över 35 år.

Utfallet från simuleringen av omfördelning för fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma baserad på ovanstående antaganden ges i Tabell 2.2. Omfördelningspotten här är 150 miljoner kronor.

Tabell 2.2 Omfördelning baserat på fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma

Lärosäte	Räkneexempel 150 miljoner kronor pott, bidrag miljoner kronor till pott	Räkneexempel 150 miljoner kronor, bidrag miljoner kronor från pott	Differens, miljoner kronor
Blekinge tekniska högskola (BTH)	1,64	1,88	0,24
Chalmers tekniska högskola (CTH)	5,87	0,32	-5,54
Göteborgs universitet (GU)	14,29	15,54	1,26
Högskolan Dalarna (HD)	2,68	4,67	2,00
Högskolan i Borås (HB)	3,17	6,65	3,48
Högskolan i Gävle (HG)	2,95	4,29	1,34
Högskolan i Halmstad (HH)	2,58	2,36	-0,21
Högskolan i Skövde (HS)	1,97	1,61	-0,36
Högskolan i Kristianstad (HKR)	2,55	2,93	0,39
Högskolan Väst (HV)	2,38	3,99	1,61
Karlstads universitet (KAU)	4,31	5,49	1,18
Karolinska institutet (KI)	5,93	3,18	-2,76
Kungl. Tekniska högskolan (KTH)	7,14	1,36	-5,78
Linköpings universitet (LIU)	10,15	6,48	-3,67
Linnéuniversitetet (LNU)	6,85	16,40	9,55
Luleå Tekniska universitet (LTU)	4,14	4,27	0,14
Lunds universitet (LU)	13,81	11,18	-2,64
Malmö universitet (MAU)	6,30	6,35	0,05
Mittuniversitetet (MIUN)	3,57	7,17	3,60
Mälardalens universitet (MDU)	3,89	3,15	-0,74
Stiftelsen Högskolan Jönköping (SHJ)	3,53	1,71	-1,82
Stockholms universitet (SU)	11,03	13,65	2,61
Södertörns högskola (SH)	2,70	2,31	-0,39
Umeå universitet (UMU)	9,65	10,11	0,46
Uppsala universitet (UU)	11,82	9,90	-1,92
Örebro universitet (ORU)	5,12	3,04	-2,08

Anm.: Skillnaden mellan andra och första kolumnen blir inte alltid exakt resultatet i tredje kolumnen eftersom siffrorna ovan är avrundade.

Källa: Egna beräkningar på data från Universitetskanslersämbetet.

Den sammanlagda omfördelningen av de båda delarna fås genom att kombinera de två tidigare tabellerna och ges i Tabell 2.3. Det ska understrykas att valet av storleken på respektive pott är gjord utifrån två principer.

Tabell 2.3 Sammantagna omfördelningen av examen och utbildning för yrkesverksamma

Lärosäte	Omfördelning examen 600 miljoner kronor	Omfördelning yrkesverksamma 150 miljoner kronor	Differens, miljoner kronor
Blekinge tekniska högskola (BTH)	-0,61	0,24	-0,37
Chalmers tekniska högskola (CTH)	6,06	-5,54	0,51
Göteborgs universitet (GU)	-0,84	1,26	0,42
Högskolan Dalarna (HD)	-1,52	2,00	0,48
Högskolan i Borås (HB)	-1,57	3,48	1,91
Högskolan i Gävle (HG)	-1,30	1,34	0,04
Högskolan i Halmstad (HH)	-0,28	-0,21	-0,50
Högskolan i Skövde (HS)	-0,68	-0,36	-1,03
Högskolan i Kristianstad (HKR)	1,16	0,39	1,54
Högskolan Väst (HV)	-1,01	1,61	0,59
Karlstads universitet (KAU)	1,20	1,18	2,37
Karolinska institutet (KI)	10,47	-2,76	7,71
Kungl. Tekniska högskolan (KTH)	6,96	-5,78	1,18
Linköpings universitet (LIU)	2,75	-3,67	-0,91
Linnéuniversitetet (LNU)	-2,82	9,55	6,73
Luleå Tekniska universitet (LTU)	-3,11	0,14	-2,97
Lunds universitet (LU)	0,12	-2,64	-2,51
Malmö universitet (MAU)	-1,19	0,05	-1,14
Mittuniversitetet (MIUN)	-4,28	3,60	-0,68
Mälardalens universitet (MDU)	1,86	-0,74	1,12
Stiftelsen Högskolan Jönköping (SHJ)	1,48	-1,82	-0,34
Stockholms universitet (SU)	-5,17	2,61	-2,55
Södertörns högskola (SH)	-1,23	-0,39	-1,62
Umeå universitet (UMU)	1,39	0,46	1,85
Uppsala universitet (UU)	-6,51	-1,92	-8,43
Örebro universitet (ORU)	-1,33	-2,08	-3,41

Anm.: Summan av första och andra kolumnen blir inte alltid exakt resultatet i tredje kolumnen eftersom siffrorna ovan är avrundade.

Källa: Egna beräkningar på data från Universitetskanslersämbetet.

Den första principen är att de två omfördelningspottarna ska balansera varandra. Från Tabell 2.3 ses att för många lärosäten balanserar de båda delarna varandra, det vill säga i ena fallet är den negativ och i andra fallet positiv, så att nettot fördelningen blir relativt sett betydligt mindre. Ett lärosäte som till exempel har stor andel utbildning i form av program, har som konsekvens en liten andel fristående kurs. Den första delen ger god utdelning från examenspotten, medan den andra delen ger motsatt resultat för den andra potten, genom det antagande som ligger bakom denna simulering.

Den andra principen är att själva omfördelningen på vardera potten ska vara begränsad i storlek. Den största omfördelningen för ett lärosäte i

examensfallet ligger på strax över tio miljoner kronor och i fort- och vidareutbildningsfallet något under tio miljoner kronor.

Den sammantagna omfördelningen som framgår av Tabell 2.3 visar små effekter av omfördelningen. Det ska här understrykas att simuleringen är baserad på ett antagande om hur lärosäten tar i anspråk intäkter via den särskilda ersättningsmodellen. Antagande är med allra största sannolikhet inte korrekt, utan poängen med simuleringen är att se utfallet av antagandet. Detta kan trots allt vara värdefullt som stöd för lärosäten i sitt arbete med att bygga upp nya utbildningar för yrkesverksamma och i detta samband förstå effekten av en framtida omfördelning.

2.7.10 Nya resurser för fort- och vidareutbildning till utvalda lärosäten och ämnesområden

Det kan noteras att vissa lärosäten har en mycket liten andel fristående kurs. Därmed har dessa lärosäten svårt att initialt bygga upp ny utbildning för yrkesverksamma, utan att dra ner på grundläggande utbildning. Omfördelningssystemet kan komma att fördela om resurser till dessa lärosäten, men det kommer att ta tid om omfördelningen är på den nivå som exemplet i Tabell 2.3 anger. Detsamma gäller vissa utbildningsområden som domineras av programutbildningar. För att snabbare kunna ge lärosäten och områden, som bedöms vara viktiga för fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma, en möjlighet att utveckla relevanta utbildningar kan regeringen välja att fördela extra anslag för detta ändamål. Ett sådant förslag ligger visserligen utanför utredningens direktiv, men är något som utredningen ändå vill föra fram.

2.7.11 Omfördelningens påverkan på olika ämnesområden

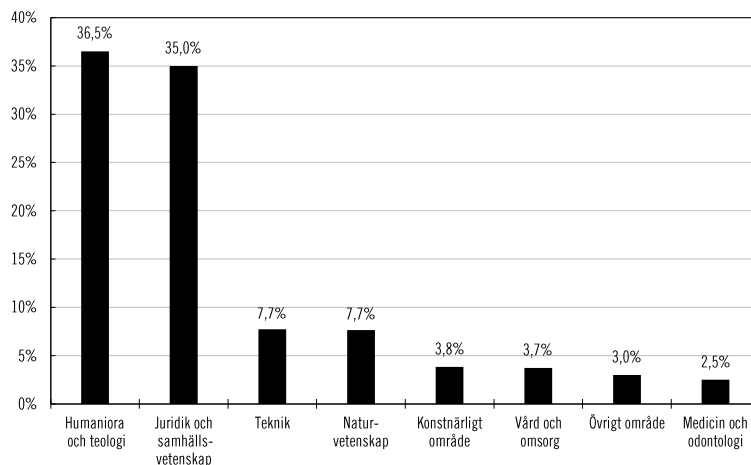
Man kan göra ytterligare simuleringar vad gäller den särskilda ersättningsmodellen och omfördelningssystemet. Det gäller på vilket sätt dessa påverkar fördelningen av intäkter från anslaget för olika utbildningsområden. Precis som i fallet ovan behöver ytterligare antaganden göras. Här kommer två olika scenarier att presenteras. Utgångspunkten för båda scenarierna är som ovan, att fristående kurs för studenter över 35 år utgör den primära grunden för omfördelningen.

Det första scenariot utgår från ett antagande att fördelningen mellan olika utbildningsområden kommer att bevaras för nya utbildningar för yrkesverksamma med intäkter via den särskilda ersättningsmodellen. Figur 2.20 ger fördelningen av helårsstudenter mellan olika utbildningsområden för fristående kurs med studenter över 35 år.

Scenariot implicerar att den största ökningen av nya utbildningar för yrkesverksamma mätt i helårsstudenter, kommer att ske inom områdena humaniora och teologi samt juridik och samhällsvetenskap. Förutsättning för detta scenario är att det finns ett motsvarande behov bland yrkesverksamma och arbetsmarknaden för utbildningar inom dessa områden.

Figur 2.20 Andel helårsstudenter på fristående kurs per utbildningsområde för perioden 2021/22 – 2023/24

Studenter 35 år och äldre



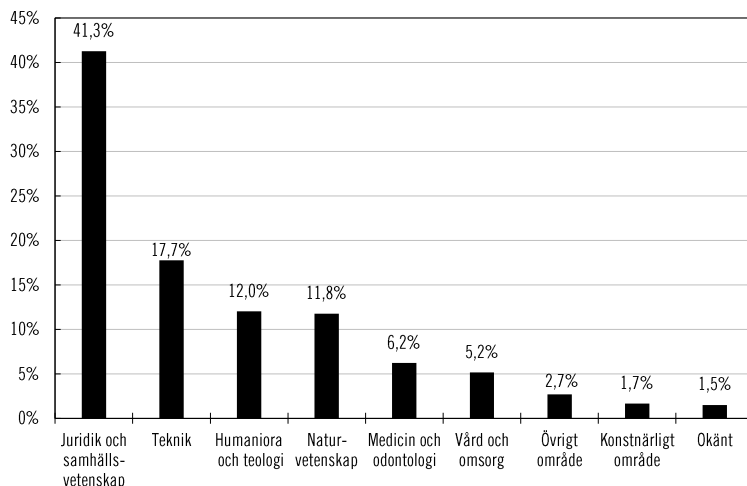
Anm.: Gäller studenter 35 år och äldre.

Källa: Universitetskanslersämbetet.

Ett annat scenario utgår från att behovet av fort- och vidareutbildning står i proportion till hur stora de grundläggande utbildningarna är. Detta scenario diskuterades redan i föregående kapitel. Förutsättningen för detta scenario är att yrkesverksamma har behov av fort- och vidareutbildning inom framför allt samma utbildningsområde som den grundläggande utbildningen. Grundläggande utbildningar representeras i denna simulering av antalet helårsstudenter för åldersgruppen 24 år och yngre. Figur 2.21 visar fördelningen av helårsstudenter summerat för perioden 2013/14–2023/24 fördelat på olika utbildningsområden för gruppen studenter med ålder 24 år eller yngre.

Figur 2.21 Andel helårsstudenter per utbildningsområde för perioden 2013/14 – 2023/24

24 år och yngre



Källa: Universitetskanslersämbetet.

En jämförelse mellan Figur 2.20 och Figur 2.21 visar att de båda scenarierna ger ganska skilda utfall för olika ämnesområden. För området juridik och samhällsvetenskap är andelarna helårsstudenter relativt lika, även om andelen ökar med cirka 6 procentenheter i det senare fallet. Det betyder att båda scenarierna pekar på att detta område kommer att ha en stor andel, 35–40 procent, av helårsstudenter på utbildningar för yrkesverksamma. För området humaniora och teologi är skillnaden markant. I det första scenariot är området ungefär lika stort som juridik och samhällsvetenskap, medan i det andra har antalet helårsstudenter minskat kraftigt med 24 procentenheter svarande mot cirka två tredjedelar av volymen.

För området teknik är det tvärtom en tydlig ökning. I det första scenariot får teknik 8 procent av helårsstudenterna, medan i det andra är andelen 18 procent det vill säga mer än en fördubbling. Ungefär samma ökning i scenario två gäller området medicin och odontologi. Naturvetenskap ökar i scenario två med 50 procent, från 8 till 12 procent av helårsstudenterna. Vård och omsorgsområdet har relativt lika utfall i båda scenarierna. Utfallen skiljer sig med endast något över en procentenhet.

De båda scenarierna kan ses som två ytterligheter. Inget av scenarierna är helt trovärdiga. Antagandena i båda scenarierna, att behovet på arbetsmarknaden precis skulle motsvara volymen av fristående kurser för studenter över 35 år eller i det andra scenariot vara proportionerligt mot volymen av grundläggande utbildning, är knappast troliga. Det verkliga utfallet kommer mer sannolikt att hamna någonstans mellan dessa två scenarier. Om detta är korrekt pekar det på två tydliga förändringar. Den ena är att utbildningar inom teknik, medicin och i viss mån naturvetenskap kommer att öka. Den andra förändringen är att utbildningar inom humaniora kommer att minska. Endast framtiden kommer att utvisa vad

som är den faktiska utvecklingen för olika utbildningsområden vid ett införande av den särskilda ersättningsmodellen.

3 Ikraftträdande och genomförande

Förslag: Den särskilda ersättningsmodellen för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma kan införas från och med budgetåret 2026. Den delen av ersättningsmodellen som rör omfördelning mellan lärosäten kan införas från och med budgetåret 2031 baserat på åren 2026–2030.

Skälen för förslaget

Den särskilda ersättningsmodellen ska träda i kraft vid den tidpunkt som ger Regeringskansliet, lärosäten, Universitets- och högskolerådet och Ladokkonsortiet rimlig tid för förberedelser.

Att införa den särskilda ersättningsmodellen från och med budgetåret 2026 möjliggör att nödvändiga regeländringar, tekniska anpassningar i system som Ladok samt informationsinsatser till berörda aktörer hinner genomföras i god tid. Genom att skjuta upp införandet av omfördelningsdelen till budgetåret 2031 baserat på data från åren 2026–2030 skapas ett underlag för omfördelning, vilket ger lärosätena bättre framförhållning och planeringsförutsättningar.

Den föreslagna tidsramen ger utrymme för uppföljning och utvärdering av hur modellen fungerar i praktiken innan omfördelningsmodellen införs.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

4 Konsekvenser

4.1 Beskrivning av problemet

Uppdraget att utreda en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma grundar sig i de förändringar som sker på arbetsmarknaden och behovet av att universitet och högskolor anpassar sitt utbildningsutbud för att möta dessa krav.

Det nuvarande resurstilldelningssystemet till universitet och högskolor är inte fullt ut anpassat för att stimulera utvecklingen av utbildningar riktade till yrkesverksamma. Eftersom systemet är prestationsbaserat och bygger på antalet helårsstudenter och helårsprestationer, finns det begränsade ekonomiska incitament för lärosätena att utveckla nya, mer flexibla utbildningar som kan möta behoven hos yrkesverksamma för vidareutbildning och omställning.

Det finns behov av att universitet och högskolor erbjuder fler utbildningar som är relevanta för omställning och vidareutbildning, både på grundläggande och avancerad nivå. Syftet med utredningen är att föreslå en modell som skapar långsiktigt hållbara incitament för lärosätena att utveckla och vidmakthålla ett flexibelt och högkvalitativt utbildningsutbud för yrkesverksamma. Modellen ska också säkerställa att resurstilldelningen fungerar på ett sätt som gör att utbildningarna kan anpassas till arbetsmarknadens föränderliga krav.

4.1.1 Förslagen i korthet

En särskild ersättningsmodell föreslås

- En särskild ersättningsmodell ger ersättning till utbildning som är relevant för svensk arbetsmarknad, där merparten av studenterna är yrkesverksamma och följer utbildning av de huvudsakliga skälen fort- och vidareutbildning och omställning.
- En särskild ersättningsmodell ska endast kunna användas för fristående kurser med ett omfång av 1,5–5,5 högskolepoäng. Utbildningarna ska ges på deltid på maximalt 75 procent av heltid.
- Lärosätena behöver motivera och dokumentera varför den särskilda ersättningsmodellen är applicerbar.
- Universitetskanslersämbetet ska få ett uppdrag att följa upp och utvärdera användningen av den särskilda ersättningsmodellen.
- Den särskilda ersättningsmodellen består av den normala ersättningsmodellen kompletterad med en garanti för minsta ersättning i de fall den normala ersättningen understiger en viss nivå. Garantin, som enbart beror av utbildningens omfång i högskolepoäng, har tre olika nivåer beroende på behovet av resurser kopplat till undervisningen. För att garantiersättningen ska gälla krävs minst åtta registrerade studenter
- Ersättning ska även kunna utgå för utveckling av en ny utbildning och ersätts enligt garantinivån.

- En modell för omfördelning av anslag mellan lärosätena föreslås. Modellen för omfördelning av anslag ska ha en komponent som premierar utbildning för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning samt omställning. Därutöver finns en komponent som premierar examina som ett mått på volymen grundläggande utbildning för arbetsmarknadens behov.
- Universitetskanslersämbetet ska få ett uppdrag att utveckla omfördelningsmodellen och årligen leverera underlag för omfördelning till Regeringskansliet.

4.1.2 Konsekvenser av alternativa förslag som utredningen diskuterat

Inom ramen för utredningen har flera alternativa förslag till ersättningsmodell diskuterats och analyserats. Dessa har bedömts inte i samma utsträckning uppfylla önskvärda egenskaper för en ersättningsmodell. Konsekvenserna av att införa ett av de alternativa förslagen är att ersättningsmodellen får en sämre funktionalitet för lärosätena och sämre effektivitet vad gäller att ge incitament till nya utbildningar för yrkesverksamma.

Utredningens förslag om en omfördelning av anslag är fristående från själva ersättningsmodellens utformning. Konsekvensen av att inte införa en modell för omfördelning av anslag bedöms bli en betydligt sämre effektivitet för att åstadkomma en omprioritering av delar av det nuvarande utbildningsutbudet till förmån för yrkesverksammas vidareutbildningar och utbildningar för omställning.

Utredningen har även diskuterat och analyserat olika alternativa omfördelningsmodeller, en med en statlig styrning av omfördelning och en där studenters ålder utgör en omfördelningsbas. Konsekvensen av att införa en omfördelningsmodell med en ökad statlig styrning för att åstadkomma omfördelningen är att det leder till en minskad autonomi för lärosätena. Detta går emot grundtanken av nuvarande resursfördelningssystem, där lärosätena har stor frihet att själva förfoga över sina resurser. Det går också emot utredningens direktiv, där förslag på ersättningssystem syftar till att ge incitament för lärosätena att öka utbildningar för yrkesverksamma. Dessutom bedöms en sådan modell leda till en sämre förutsägbarhet för lärosätena och därmed till hinder för en långsiktig planering av verksamheten. Konsekvensen av att införa en omfördelningsmodell baserat på studenters ålder bedöms vara att modellens träffsäkerhet blir sämre och att det kan leda till negativa effekter vad gäller studier för en viss åldersgrupp av studenter. En konsekvens av båda alternativa förslag är att incitament för prestationer i form av examina inte införs.

4.1.3 Vad händer om ingenting görs?

Om ingenting görs för att förändra resurstilldelningen och skapa incitament för vidareutbildning och omställning av yrkesverksamma kan

flera negativa konsekvenser uppstå, både för individer, arbetsgivare och samhället i stort.

Om universitet och högskolor inte utvecklar fler flexibla och relevanta utbildningar för yrkesverksamma, kan Sverige få svårt att möta den föränderliga arbetsmarknaden och de kompetensbehov som krävs i en allt snabbare teknikutveckling. Det kan leda till kompetensbrist i för Sverige viktiga områden, vilket i sin tur hämmar innovation, företags konkurrenskraft och tillväxten i Sverige.

Om universitet och högskolor inte anpassar sitt utbildningsutbud till yrkesverksammas behov, exempelvis genom kortare kurser på deltid, kan möjligheterna till fort- och vidareutbildning samt omställning begränsas. Det kan begränsa det livslånga lärandet, vilket påverkar individers möjlighet till karriärutveckling och rörlighet på arbetsmarknaden. Utan möjlighet till kompetensutveckling riskerar arbetstagare att fastna i yrken där efterfrågan minskar.

Det nuvarande prestationsbaserade resurstilldelningssystemet är i huvudsak inriktat på grundutbildningar för nybörjarstudenter på heltid. Om inget görs, kommer universitet och högskolor inte i tillräcklig utsträckning prioritera behovet av flexibel och kortare utbildning för yrkesverksamma. Detta leder till en ineffektiv resursfördelning där utbildningsutbudet inte matchar arbetsmarknadens behov.

Sammantaget kan konsekvenserna av att förslaget inte införs bli en sämre rörlighet på arbetsmarknaden, minskad innovationsförmåga, sämre tillväxt och ineffektiv resursfördelning inom högre utbildning.

4.2 Vilka berörs av förslaget?

Utbildning vid universitet och högskolor rör en bred grupp i samhället och det finns flera aktörer som berörs mer eller mindre av en särskild ersättningsmodell för yrkesverksamma för omställning och vidareutbildning. Mer specifikt berörs universitet och högskolor, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Ladokkonsortiet, företag och offentliga organisationer.

4.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

4.3.1 Konsekvenser för universitet och högskolor

En förändring av resurstilldelningen för utbildning får konsekvenser för universiteten och högskolorna. De förslag som presenteras i utredningen påverkar lärosätena på flera olika sätt. Själva förslagen har presenterats och diskuterats grundligt i kapitel två. Här kommer endast en kort presentation av förslagen att göras.

Övergripande är syftet med den särskilda ersättningsmodellen att ge universitet och högskolor incitament att utveckla nya utbildningar för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning samt omställning. I kapitel två, avsnitt 2.6.12, gjordes vissa uppskattningar om vad utbyggnaden av dessa utbildningar kan leda till. En målsättning som formulerats var en

omslutning om cirka 5 procent av utbildningsanslaget. Detta leder till att antalet korta kurser skulle kunna uppgå till 10 000 och omfattar totalt 35 000 högskolepoäng och 15 000 helårsstudenter. Om detta scenario blir verklighet innebär det en kraftig utbyggnad av kurser för yrkesverksamma, som får relativt omfattande konsekvenser för lärosätena. Eftersom dessa utbildningar ska vara intressanta för yrkesverksamma och relevanta för den svenska arbetsmarknaden, kan lärosätena behöva utveckla nya utbildningar i samverkan med näringsliv, offentliga och ideella organisationer och andra företrädare för arbetslivet. Det kan få konsekvenser för lärosätenas arbetssätt och organisering av utvecklingsarbete. Det ska i detta sammanhang påpekas att ovanstående målsättning innebär att ungefär tre fjärdedelar av nuvarande volym av fristående kurser inte kommer att utgöras av kurser för yrkesverksamma ersatta av den särskilda ersättningsmodellen och därmed inte påverkas av reformen.

Omfördelningssystemet som föreslagits som en del av den särskilda ersättningsmodellen är en ny företeelse inom utbildningsverksamheten. Omfördelningssystem inom forskningsverksamheten är däremot välbekant och i bruk. Det föreslagna systemet kommer innebära konsekvenser för universiteten och högskolorna, eftersom omfördelningen kommer att påverka anslagsramen för utbildning på lärosätena. Omfördelningssystemet, som enligt förslaget införs först fem år efter att den särskilda ersättningen för fort- och vidareutbildning har tagits i bruk, förväntas också få effekt internt inom lärosätena. Erfarenheten från omfördelningen inom forskningsverksamheten visar att omfördelningssystemen också tillämpas i olika utsträckning vid den interna resursfördelningen. Om modellen tillämpas internt kommer den sannolikt att ge upphov till interna resursomfördelningar, som lärosätena behöver hantera. Omfördelningarna kan då komma att påverka fördelningen av anslag mellan olika vetenskaps- och ämnesområden. Denna konsekvens kan lärosätena behöva diskutera och reflektera kring samt möjligen vidta åtgärder kopplat till detta.

Den särskilda ersättningsmodellen ställer särskilda krav på utbildningen och dess deltagare för att kunna vara applicerbar. Detta innebär i sin tur att lärosätena behöver göra en bedömning av skälen för att använda ersättningsmodellen för en utbildning. Dessa skäl ska kort dokumenteras så att de kan följas upp i efterhand. Det är nödvändigt i detta sammanhang att lärosätena fastställer lärosätessammansatta riktlinjer för hur dokumentationen ska utformas. Lärosätena bör ha en dialog med UKÄ om det uppdrag att följa upp den särskilda ersättningsmodellen som föreslås i utredningen.

Den särskilda ersättningsmodellen har tre olika ersättningsnivåer. I utredningen presenteras grunden för de tre nivåerna. Lärosätena ska fastställa kriterier för användningen av de tre nivåerna. Kriterierna ska utgå från de grundläggande principerna för de tre nivåerna som presenteras i utredningen och ha en tydlig koppling till hur undervisningen bedrivs. Särskild omsorg ska läggas på kriteriet för den högsta ersättningsnivån, så att den endast kan användas då det finns en tydlig grund för detta. Här ska särskilt fördyrande omständigheter såsom dyrbar utrustning, speciallokaler, drift med mera vara motiverade och nödvändiga. Alternativt ska det finnas en särskilt utpekad anledning till nödvändigheten

av en mer undervisningsintensiv utbildning som skäl för denna ersättningsnivå. Kriterierna för de tre nivåerna ska fastställas på lärosätsgemensam nivå. I annat fall kan det leda till olika kriterier internt vad gäller de olika nivåerna.

Ökad administrativ börda kommer att uppstå i ett inledningsskede

Hanteringen av två olika ersättningssystem internt kommer att initialt leda till viss ökad administration kopplad till att införa ett nytt system. Bedömningen är att efter denna initiala period kommer den administrativa hanteringen att kunna ske med befintliga administrativa resurser. Ett kraftigt ökat antal nya utbildningar kommer att leda till en ökad administrativ börda för att hantera detta. Samtidigt kommer ett antal befintliga utbildningar att försvinna för att ge plats åt nya. Eftersom de nya utbildningarna är kortare än de som försvinner kommer det att leda till en viss ökad administration. Ersättningarnas storlek har tagit hänsyn till detta. Utredningen har i sin kartläggning konstaterat att lärosätena i dag erbjuder och hanterar ett betydande antal kurser med ett mycket lågt antal deltagare. Detta är inte förenligt med en god resursanvändning och om dessa försvinner i och med de nya utbildningarna skapar det en mer effektiv resursanvändning.

För att kunna skapa nya kurser för yrkesverksamma behöver lärosätena bereda och ta beslut om nya kursplaner. Processen för detta kan upplevas som lång och administrativt tungrodd. För att de nya kurserna inte ska skapa en alltför stor administrativ börda för såväl lärare som administrativ personal vad gäller att ta fram och besluta om kursplaner, rekommenderas att lärosätena ser över möjligheterna att förenkla och snabba på processerna.

För att nya utbildningar ska kunna få så många ansökningar som möjligt behöver utbildningarna vara enkelt sökbara inom de system som i dag finns för detta. Lärosätena behöver tillsammans med Universitets- och högskolerådet se över hur detta bäst kan åstadkommas.

En stor mängd nya kurser för yrkesverksamma kan innebära att behovet av uppdragsutbildning kan minska. Lärosätena bör ha beredskap för detta scenario.

För att utforma utbildningar som möter arbetsmarknadens och yrkesverksammas behov av fort- och vidareutbildning samt omställning behöver lärosätena utveckla sin samverkan och sitt samarbete med externa parter som representerar arbetsmarknaden och yrkesverksamma. Denna samverkan behöver ske nationellt och regionalt.

4.3.2 Konsekvenser för Universitetskanslersämbetet

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) arbetar med studenträtt och tillsyn, statistik och uppföljning samt granskningar av utbildningarnas kvalitet, forskning och samverkan. En ny ersättningsmodell för utbildning innebär att UKÄ:s arbete berörs på flera olika sätt. Dels kommer modellen sannolikt att innebära en betydande mängd nya utbildningar, där UKÄ:s sedvanliga uppgifter kopplade till dessa utbildningar och deras studenter behöver utföras. En ny ersättningsmodell behöver även följas upp vad gäller statistik och analyser.

Utöver dessa sedvanliga uppgifter föreslås att UKÄ får två specifika uppdrag kopplade till den särskilda ersättningsmodellen. Det första är att följa lärosätenas användning av den särskilda ersättningsmodellen. Efter senast fem år bör UKÄ få ett uppdrag att utvärdera hur lärosätena har använt modellen. Särskilt gäller detta hur lärosätena motiverat och bedömt att den särskilda ersättningsmodellen är applicerbar samt om detta har varit en adekvat bedömning.

Det andra uppdraget berör omfördelningsmodellen. UKÄ föreslås att tillhandahålla ett underlag till Regeringskansliet för omfördelningen av anslag för berörda lärosäten kopplat till examina samt utbildningar för yrkesverksamma ersatta med den särskilda ersättningsmodellen. Utredningens förslag är att omfördelningen införs fem år efter att den särskilda ersättningsmodellen kommit i bruk. UKÄ bör även så snart det är möjligt göra simuleringar av omfördelningen, så att lärosätena kan ha en förberedelse inför att omfördelningen träder i kraft. I uppdraget till UKÄ ingår även att utveckla förslaget på omfördelningsmodell, så att den på bästa sätt realiserar utredningens intention med modellen.

4.3.3 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet

För att lyckas med den kraftiga utbyggnaden av korta kurser för yrkesverksamma krävs att yrkesverksamma kan hitta utbildningar av intresse för fort- och vidareutbildning. Nuvarande möjligheter att hitta till utbildningar såsom Antagning.se och Studera.nu, vilka UHR och lärosätena gemensamt ansvarar för, är inte utformade specifikt för yrkesverksammas utbildning för omställning och vidareutbildning. Risken är att yrkesverksamma inte hittar lämpliga utbildningar som svarar mot deras behov eller önskemål. Universitets- och högskolerådet (UHR) behöver tillsammans med universiteten och högskolorna utveckla ovanstående webbsidor för att yrkesverksamma lättare ska kunna finna lämpliga utbildningar.

Utredningen vill uppmärksamma problemet med en alltför långdragen antagningsprocess. Problemet kommer att accentueras för korta kurser. Därför är det viktigt att UHR och lärosätena tillsammans gör en översyn av antagningsförfarandet i syfte att snabba på processen. En särskild senarelagd ansökningsomgång för korta kurser för yrkesverksamma skulle vara mycket positiv i detta sammanhang.

4.3.4 Konsekvenser för Ladokkonsortiet

Ladokkonsortiet ansvarar för utveckling, drift och support av det studieadministrativa systemet Ladok. Systemet utvecklas gemensamt för alla lärosäten, men varje lärosäte äger och ansvarar för innehållet i sitt eget register.

Eftersom lärosätenas ersättning baseras på studenternas registreringar och prestationer enligt gällande ersättningsnivåer krävs gemensamma data. Om resurser ska fördelas enligt en specifik ersättningsmodell måste Ladok kunna identifiera vilka kurser som omfattas av modellen. Det bör också finnas möjlighet att kunna erhålla data om antalet deltagare och helårsstudenter i kurser som ersätts av den särskilda ersättningsmodellen.

Därför behöver Ladok anpassas för att kunna identifiera använd ersättningsmodell för olika kurser.

Ladok är utformat för att vara flexibelt och anpassningsbart efter olika behov och förändringar. De föreslagna ändringarna innebär inga omfattande systemförändringar, men det är avgörande att Ladokkonsortiet i god tid får information om hur kurser och studenter ska märkas upp. För att möjliggöra nödvändiga anpassningar behöver Ladokkonsortiet informeras minst sex månader före reformens införande.

4.4 Konsekvenser för studenter

Sveriges universitet och högskolor har en avgörande roll för kompetensförsörjningen i samhället. Höstterminen 2023 var antalet registrerade studenter 383 494 vid landets lärosäten enligt data från UKÄ. Deras utbildning bidrar till att tillfredsställa landets behov av kvalificerad kompetens inom offentlig och privat sektor. Den allra största delen av utbildningen riktar sig till studenter utan tidigare examen vid högskolan. Ett mindre antal, cirka 26 500, utgörs av yrkesverksamma studenter. De studerar av olika skäl. Merparten, cirka 60 procent, studerar av arbetslivsrelaterade skäl medan övriga cirka 40 procent studerar av personliga skäl. Det betyder att ungefär 16 000 yrkesverksamma studerar av arbetslivsrelaterade skäl varje läsår vid landets lärosäten. Behovet av kompetensutveckling för yrkesverksamma bedöms vara av central betydelse för näringsliv och offentliga organisationer. Det är därför av stor vikt att adekvat fort- och vidareutbildning erbjuds vid landets lärosäten för Sveriges välbefinnande och konkurrensförmåga.

Bedömningen är att nuvarande volym och inriktning av fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma inte är tillräcklig för att tillfredsställa behovet av fort- och vidareutbildning samt omställning för yrkesverksamma. Införandet av en särskild ersättningsmodell för universitet och högskolor förväntas leda till en kraftig ökning av utbudet av utbildning för yrkesverksamma. Den särskilda ersättningsmodellen innebär också att utbildningarna har en utformning som är bättre anpassad för yrkesverksamma genom korta kurser och studier på deltid. Det innebär att den särskilda ersättningsmodellen förväntas ge en kraftig ökning av yrkesverksamma studenter.

Uppskattningar presenterade tidigare i rapporten pekar på att utbildning för omställning, fort- och vidareutbildningar kan nå en volym på 250 000 deltagare. En så kraftig ökning till förmån för behov kopplat till arbetslivets bedöms kunna få stora positiva konsekvenser för samhället.

Ökningen av utbildningar för omställning, fort- och vidareutbildningar sker genom en omprioritering av utbildningsutbudet. Den särskilda ersättningsmodellen är utformad så att den ger ett incitament att omprioritera från utbildningar som i första hand inte är av vikt för arbetslivet. Bedömningen är att det framför allt bland fristående kurser som dessa utbildningar återfinns. Volymen av fristående kurser bedöms minska med en fjärdedel, vilket betyder att en övervägande andel av denna typ av kurser då är kvar.

4.4.1 Undanträngningseffekter mellan studenter

En potentiell konsekvens av att den särskilda ersättningsmodellen måste finansieras inom befintliga ekonomiska ramar är att modellen kan gynna vissa grupper på arbetsmarknaden mer än andra. Om fokus ligger på yrkesverksamma med stark arbetsmarknadsanknytning finns det en risk att andra grupper, såsom personer som vill studera fristående kurser av personliga skäl, missgynnas. Den uppsatta målsättningen om 5 procent av utbildningsanslaget för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning och omställning innebär dock att tre fjärdedelar av nuvarande volym av fristående kurser även fortsättningsvis bedöms kunna användas för exempelvis bildning.

Om kurser utvecklas snabbt för att möta kortsiktiga behov på arbetsmarknaden, kan det leda till att de blir irrelevanta i takt med strukturomvandlingar i näringslivet och förändringar i arbetsmarknadens krav. Kurser som kan vara relevanta på arbetsmarknaden i ett långsiktigt perspektiv missgynnas om bara arbetsmarknadens kortsiktiga behov tillfredsställs. Genom att den särskilda ersättningsmodellen gäller korta kurser samt ger särskilda resurser för utveckling av nya utbildningar, kan såväl kortsiktiga som långsiktiga behov tillfredsställas.

4.5 Konsekvenser för regeringen

I de av riksdagen beslutade propositionerna om universitet och högskolor, har regeringen redogjort för principerna för den nuvarande, helt prestationsbaserade, resurstilldelningen. För att möjliggöra införandet av den särskilda ersättningsmodell som föreslås i denna promemoria, där avsteg görs från de tidigare beskrivna principerna, kan det finnas ett behov av att lösa upp vissa uppgifter om den nuvarande ersättningsmodellens krav på prestation.

4.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget om en särskild ersättningsmodell kan flera konsekvenser och kan vara ett sätt att möta ett marknadsmisslyckande av utbudet på universitet och högskolor. Ett marknadsmisslyckande innebär att marknaden inte lyckas allokera resurser på ett effektivt sätt, vilket leder till suboptimala resultat. I fallet med vidareutbildning och omställning kan det finnas flera typer av marknadsmisslyckanden som exempelvis externaliteter och problem med asymmetrisk information.

Externa effekter

Om en individ vidare- och fortbildar sig och därigenom höjer sin produktivitet kan det samtidigt ge positiva effekter för andra aktörer i ekonomin till exempel genom innovation eller ökad konkurrenskraft i företagssektorn.

Problem med asymmetrisk information

Om förslagen i denna promemoria genomförs kan det ha en positiv inverkan på att minska problemen med asymmetrisk information. Asymmetrisk information uppstår då lärosätena eller arbetsgivare har bättre eller sämre information än den andra parten om utbildningarna innehåll, kvalitet och anpassning till arbetsmarknadens behov. Genom att den särskilda ersättningsmodellen skapar incitament för att förbättra samarbetet mellan arbetsgivare och lärosätena kan problemen med asymmetrisk information minska. Den särskilda ersättningsmodellen kan bidra till att utbildningarna på universitet och högskolor bättre matchar arbetsmarknadens behov.

4.7 Övriga konsekvenser

4.7.1 Ett flexibla utbildningsutbud

Den särskilda ersättningsmodellen kan också bidra till större flexibilitet i utbildningsutbudet genom att stimulera utvecklingen av korta, modulbaserade och flexibla utbildningar som är anpassade för yrkesverksamma som behöver kombinera studier med arbete. Dessutom kan den särskilda ersättningsmodellen förbättra den regionala tillgången till utbildning genom att möjliggöra utveckling av utbildningar som är specifikt anpassade för lokala arbetsmarknadsförhållanden, vilket också kan minska kompetensbristen i vissa regioner.

4.7.2 Samarbetet mellan lärosäten och arbetsmarknadens parter ökar

Ett annan konsekvens är att samarbetet mellan lärosäten och arbetsmarknadens parter stärks. Detta kan leda till mer relevanta utbildningar och en bättre matchning av kompetensbehoven. Samtidigt kan modellen stimulera livslångt lärande och skapa fler möjligheter för individer att utveckla sin kompetens eller växla karriär i takt med arbetsmarknadens förändringar.

4.7.3 Konsekvenser för yrkeshögskolans utbildningar

Införandet av en särskild ersättningsmodell för yrkesverksamma kan ha en indirekt effekt på yrkeshögskolans utbildningar. Det går inte att utesluta att en viss överlappning i av kursutbudet uppstår.

Kurser inom yrkeshögskolan och högskolan skiljer sig åt i både utbildningslängd och omfattning. År 2023 pågick 402 kurser inom yrkeshögskolan, ca 15 400 var antagna till dessa kurser (ej unika individer). Inom högskolan pågick ca 18 000 kurser under samma period, ca 386 000 var registrerade på dessa kurser (ej unika individer). Kurser inom yrkeshögskolan omfattande minst 20 yrkeshögskolepoäng (4 veckor) och var i regel längre med i snitt 44 yrkeshögskolepoäng (drygt 8 veckor).

Genomsnittslängden för kurserna i högskolan var under samma period 13 högskolepoäng (8,6 veckor). Förslaget i denna promemoria syftar till att skapa ett stort kursutbud av kurser som är maximalt tre och en halv veckor.

Om universitet och högskolor i högre grad får ekonomiska incitament att erbjuda korta, flexibla och arbetsrelaterade kurser för yrkesverksamma kan det leda till en konkurrenssituation och ett ökat behov av tydligare rollfördelning mellan utbildningsformerna.

Samtidigt finns en grundläggande skillnad mellan utbildningsformerna i och med att utbildning på universitet och högskolor ska vila på vetenskaplig grund, medan yrkeshögskolan utgår från ett nära samarbete med arbetslivet och ofta är mer praktiskt inriktad. En överlappning i uppdrag och målgrupper kan kräva en fördjupad samverkan mellan utbildningsformerna för att säkerställa att utbildningsformerna kompletterar varandra snarare än konkurrerar.

4.7.4 Konsekvenser för företag

Den särskilda ersättningsmodellen för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma kan påverka företag på flera olika sätt. Bland annat kan det leda till att företag kan få bättre tillgång till arbetskraft med uppdaterade och relevanta kompetenser, vilket kan stärka företagens konkurrenskraft.

Vidare kan det leda till att företag får lättare att rekrytera personal med rätt kompetens från branscher som genomgått omställningsutbildningar.

Om lärosätena i större utsträckning anpassar kursutbudet och innehållet i kurserna utifrån arbetsmarknadens behov kan kompetensbrister inom branscher inom teknik, IT och industri minskas.

Den särskilda ersättningsmodellen kan medföra att företag förlorar värdefull arbetskraft och kompetens om deras anställda väljer att vidareutbilda sig och byta arbetsgivare.

Vidare kommer den särskilda ersättningsmodellen ställa krav på ökat samarbete med universitet och högskolor vilket innebär att arbetsgivare måste ägna tid och resurser för att planera och kommunicera sina kompetens- och rekryteringsbehov, vilket kan leda till ökade administrativa kostnader för företagen.

Det finns i dag privata utbildningsföretag som erbjuder och genomför utbildningar för yrkesverksamma. Ett stort antal nya utbildningar för yrkesverksamma inom ramen för lärosätenas verksamhet kan innebära en ökad konkurrenssituation. Lärosätena får dock, till skillnad från andra utbildningsanordnare, endast erbjuda utbildningar som vilar på vetenskaplig grund och där det finns ett nära samband mellan utbildning och forskning.

4.7.5 Konsekvenser för offentliga organisationer

Kommuner, regioner och staten är stora arbetsgivare som påverkas av den särskilda ersättningsmodellen på olika sätt. Med en särskild ersättningsmodell bedöms flexibla kurser på distans stimuleras vilket gynnar offentligt anställda i hela landet, eftersom fler anställda kan

kompetensutveckla sig och därigenom stärka sin kompetens för omställning och vidareutbildning. Detta kan bidra till att förbättra matchningen på arbetsmarknaden och minska arbetslösheten, eftersom fler kan utbildas inom bristyrken.

Bland annat kan det bidra till bättre kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården. Genom att fler sjuksköterskor, specialistsjuksköterskor och andra vårdyrken vidareutbildas kan vårdsystemet stärkas. Vidare kan möjligheten att vidareutbilda sig lokalt leda till att fler personer väljer att stanna kvar i sin kommun eller regionen i stället för att flytta till större städer, vilket stärker den regionala utvecklingen.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för det kommunala självstyret.

4.7.6 Konsekvenser för jämställdheten och integrationen

Förslagen och bedömningarna i denna promemoria bedöms inte påverka möjligheterna att uppnå de jämställdhetspolitiska och integrationspolitiska målen. Samtidigt finns vissa tendenser vad gäller studenterna på universitet och högskolor. En större andel av studenterna är kvinnor (62 procent höstterminen 2023), och kvinnor uppvisar generellt en högre prestationsgrad än män i högre utbildning (Prop. 2024/25:1, s. 117–118).

Det finns en risk att de kurser som utvecklas inom ramen för den särskilda modellen främst attraherar grupper som redan har en tradition av deltagande i högre utbildning, vilket kan förstärka befintliga könsskillnader samt begränsa reformens räckvidd utifrån ett integrationspolitiskt perspektiv. Å andra sidan kan en mer flexibel och arbetslivsanpassad kursutformning skapa bättre möjligheter för män eller andra grupper, särskilt de som i lägre grad tidigare sökt sig till högskolan, att påbörja studier vid sidan av arbete.

I samband med att den särskilda ersättningsmodellen följs upp bör även analyser av deltagande uppdelat på kön, migrationsbakgrund och socioekonomisk bakgrund tas fram.

4.8 Kostnadsmässiga konsekvenser

Utredningen lägger inga förslag som innebär ökade kostnader för statens budget, däremot kan förslagen medföra undanträngning av annan utbildning (se avsnitt 4.4.1).

4.9 Konsekvenser för EU-rätten

Utredningens förslag berör inte frågor som regleras i EU-rätten.

4.10 Behov av särskilda informationsinsatser

Införandet av en särskild ersättningsmodell för vidareutbildning och omställning för yrkesverksamma kräver omfattande informationsinsatser. För att modellen ska få genomslag och ge önskad effekt behöver yrkesverksamma, arbetsgivare och lärosäten få tydlig och lättillgänglig information om hur den fungerar och vilka utbildningsmöjligheter den skapar.

Universitets- och högskolerådet har en central roll i att sprida kunskap om utbildningsutbudet till yrkesverksamma. Det är avgörande att informationen är anpassad till olika målgrupper och lätt att hitta för dem som behöver den.

Även universitet och högskolor behöver riktad information för att kunna planera sitt utbildningsutbud utifrån ersättningsmodellens krav och möjligheter. Detta innefattar tydliga riktlinjer om resurstilldelning, kursformat och anpassningar för att bättre möta yrkesverksammas behov. Samverkan mellan lärosäten, branschorganisationer och myndigheter blir en viktig del av informationsinsatserna för att säkerställa en smidig implementering av modellen.

Referenser

Antagning.se. (2024). *Anmälan och antagning till högskolan*. Universitets- och högskolerådet. <https://www.antagning.se>.

Arbetsförmedlingen. (2023). *Omvärldsrapport 2023, Demografi, teknikutveckling och arbetsmarknadspolitik*.

Arbetsförmedlingen. (2024). *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2024, Utvecklingen på arbetsmarknaden 2024–2026*.

Cedefop. (2022). *Setting Europe on course for a human digital transition. New evidence from Cedefop's second European skills and jobs survey*.

Centrala studiestödsnämnden. (2025). *Specialbeställd tabell över sökande och antagna för omställningsstudiestödet* [mottagen november 2024].

Delors, J., Al Mufti, I., Amagi, I., Carneiro, R., Chung, F., Geremek, B., Gorham, W., Kornhauser, A., Manley, M., Padrón Quero, M., Savane, M. A., Singh, K., Stavenhagen, R., Myong Won, S., & Zhou, N. (1996). *Learning: The treasure within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*.

Draghi, M. (2024a). *The Future of European Competitiveness: Part A Competitiveness Strategy for Europe*. European Commission. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-fl52a8232961_en [Hämtad: 20 mars 2025].

Draghi, M. (2024b). *The Future of European Competitiveness: Part B In-Depth Analysis and Recommendations*. European Commission. https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en [Hämtad den 20 mars 2025].

Europeiska kommissionen. (2021). *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (Rättsakt om artificiell intelligens) och om ändring av vissa unionslagstiftningsakter* (COM(2021) 206 final). Bryssel: Europeiska kommissionen. [\[0DA6A29C-62BA-4F9C-A5BE-5A74B5765F63\]](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206) [Hämtad den 6 mars 2025].

Europeiska kommissionen. (2025). *A Competitiveness Compass for the EU*. COM(2025) 30 final. Bryssel: Europeiska kommissionen. [10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en](https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en) [Hämtad den 20 mars 2025].

Eurydice. (2023). *Higher education funding: Finland*. European Commission. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/finland/higher-education-funding> [Hämtad den 20 mars 2025].

Eurydice. (2023). *Higher education funding: Netherlands*. European Commission. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/netherlands/higher-education>.

Hauschildt, K., Gwosć, C., Schirmer, H., Mandl, S., & Menz, C. (2024). *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*, EUROSTUDENT 8 Synopsis of Indicators 2021–2024.

Hwang, S. (2023). *Resurser för undervisning vid svenska universitet och högskolor*. Halmstad University press, ISBN 978-91-895587-18-2.

Industrirådet. (2024). *Industrins kompetensbehov 2024–2027, Efterfrågade yrkesroller och kompetenser*.

KK-stiftelsen. (2022). *Utllysningstext – Expertkompetens 24*. KK-stiftelsen. <https://www.kks.se/app/uploads/2022/09/Utllysningstext--Expertkompetens-24.pdf>

KK-stiftelsen. (2024). *Kompetensutvecklingen för yrkesverksamma*, White paper.

Prop. 1984/85:57 *Om ny arbets- och tjänsteorganisation för lärare i den statliga högskolan*.

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

Prop. 2020/21:1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*.

Prop. 2024/25:1 *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*.

Regeringsbeslut U2024/01160. *Uppdrag att utreda en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma* (U 2024:C).

Riksrevisionen. (2016). *Det livslånga lärandet inom högre utbildning*. RIR 2016:15.

SOU 1992:44. *Resurser för högskolans grundutbildning*.

SOU 1993:3. *Ersättning för kvalitet och effektivitet – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning*.

SOU 2005:48. *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*.

SOU 2007:81. *Resurser för kvalitet*.

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

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

SOU 2024:29. *Goda möjligheter till ökat välbefinnande.*

SCB. (2023). *Arbetskraftsbarometern 2023.*

SCB (2023). *SCB:s statistikdatabas, Intern FoU-personal i universitets- och högskolesektorn efter kön, lärosäte, anställningskategori, forskningsämnesområde och arbetsuppgift. Antal heltidsekvivalenter och andel av total arbetstid, vartannat år 2013 – 2023*, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_UF_UF0301_UF0301U/FoUpUoHarb/ [Hämtad 12 mars 2025].

SCB (2024a). *Utbildningsnivån i Sverige*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/utbildningsnivan-i-sverige/> [Hämtad 12 mars 2025].

SCB (2024b). *Specialbeställd tabell från Undersökningen om vuxnas deltagande i utbildning (Adult Education Survey 2022)*, mottagen 25 januari 2025.

Studera.nu. (2025). *Officiell webbplats för studieval i Sverige*. Universitets- och högskolerådet. <https://www.studera.nu>

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. (2023). *Konjunkturrådets rapport 2023, Strukturomvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och policyåtgärder.*

Svenskt Näringsliv. (2024a). *Förslag till ett nytt resursfördelningssystem för högre utbildning.*

Svenskt Näringsliv. (2024b). *Kompetens var god dröj, Rekryteringsbarometern 2023/2024.*

Svenskt Näringsliv. (2024c). *Omställningsindikatorn, Yrkesverksammas efterfrågan på studier*, november 2023.

Sveriges riksbank. (2019). *Ekonomiska kommentarer, Teknologisk utveckling och förändringar på arbetsmarknaden*. Nr. 7, 2019.

Universitetskanslersämbetet. (2017). *Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning*. Rapport 2017:6.

Universitetskanslersämbetet. (2018). *Läroled tid i den svenska högskolan – En studie av scheman*. Rapport 2018:15.

Universitetskanslersämbetet. (2020). *Kursklassificering i högskolan – hela bilden*. Rapport 2020:20.

Universitetskanslersämbetet. (2023a). *Lärosätenas utbildningsutbud relaterat till omställningsstudiestödet*, Sammanställning och analys. 2023:2.

Universitetskanslersämbetet. (2023b). *Högskolan i siffror: Statistik över intäkter för utbildning på grund- och avancerad nivå 2023*. Universitetskanslersämbetet. [Statistik - Universitetskanslersämbetet](#)

Universitetskanslersämbetet. (2023c). *Högskolan i siffror/ Ekonomi/ Resultaträkning /Riket 2023*: [Ekonomi - Universitetskanslersämbetet](#)

Universitetskanslersämbetet. (2024a). *Om universitetens interna resursfördelning, Fallstudier från fem lärosäten*. Rapport 2024:10.

Universitetskanslersämbetet. (2024b). *Lärosätenas uppdragsutbildning, Granskning av effektivitet, kvalitetssäkring och regelefterlevnad*. Rapport 2024:18.

Universitetskanslersämbetet. (2024c). *Specialbeställd statistik över yrkesverksamma registrerade studenter i åldern 27–64 år, 2010–2023*. Data beställd från SCB, mottagen 15 februari 2024.

Utbildningsdepartementet. (2024). *Regleringsbrev för universitet och högskolor 2025*. Regeringskansliet. Regeringsbeslut 2024-12-19, U2023/01406, U2023/01757, U2024/01010 (delvis) m.fl.

Bilaga 1 Referensgrupp

Referensgrupp för biträde i arbetet med en särskild ersättningsmodell

- Jesper Lundholm, Förhandlings- och samverkansrådet PTK
- Mia Nikali, Landsorganisationen i Sverige (LO)
- Ulrika Wallén, Svenskt Näringsliv

Bilaga 2 Aktörer som utredningen träffat eller har haft kontakt med

Aktörer som utredningen träffat

Akademikerförbundet SSR
Almega
Arbetsförmedlingen (AF)
Arbetsgivarverket (AGV)
Byggföretagen
Centrala studiestödsnämnden (CSN)
CIKO, Kyrkans trygghetsråd
Gröna arbetsgivare
Industriarbetsgivarna
Innovationsföretagen
KK-stiftelsen (KKS)
Ladokkonsortiet
Mellansvenska handelskammaren
Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH)
Mälardalens handelskammare
Norrbottens handelskammare
Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR)
Omställa
Riksrevisionen (RIR)
RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE)
Statistiska centralbyrån (SCB)
Studieförbundet näringsliv och samhälle (SNS)
Svensk Handel
Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
Sveriges förenade studenter (SFS)
Sveriges kommuner och regioner (SKR)
Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
Sydsvenska handelskammaren
Techsverige
Teknikföretagen
Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
Trygghetsfonden
Trygghetsrådet TRR
Trygghetsrådet TRS
Trygghetsstiftelsen
Ungdomsbarometern (UB)
Universitets- och högskolerådet (UHR)
Universitetskanslersämbetet (UKÄ)
Verket för innovationssystem (Vinnova)
Visita.se

Blekinge tekniska högskola (BTH)
Chalmers tekniska högskola (CTH)
Göteborgs universitet (GU)
Högskolan i Borås (HB)
Högskolan Dalarna (DH)
Högskolan i Gävle (HIG)
Högskolan i Halmstad (HH)
Högskolan i Kristianstad (HKR)
Högskolan i Skövde (HIS)
Högskolan Väst (HV)
Karlstads universitet (KAU)
Karolinska institutet (KI)
Kungl. Tekniska högskolan (KTH)
Linköpings universitet (LIU)
Linnéuniversitetet (LNU)
Lunds universitet (LU)
Malmö universitet (MAU)
Mittuniversitetet (MIUM)
Mälardalens universitet (MDU)
Statens lantbruksuniversitet (SLU)
Stiftelsen Högskolan i Jönköping (SHJ)
Stockholms universitet (SU)
Södertörns högskola (SH)
Umeå universitet (UMU)
Uppsala universitet (UU)
Örebro universitet (ORU)

Bilaga 3 Uppdragsbeskrivning

Uppdraget, beslutat 2024-04-18 (U2024/01160)

Uppdrag att utreda en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma (U 2024:C)

Sammanfattning

En utredare ska biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att lämna förslag på en modell för hur universitet och högskolors utbildningsutbud kan utvecklas för att möta de nya behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till och som är bakgrunden till det nya omställningsstudiestödet.

I uppdraget ingår att

- analysera behovet av en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma,
- lämna förslag om hur en modell för delar av resurstilldelningssystemet kan utvecklas för att stimulera kurser och program på grundläggande eller avancerad nivå som stärker individens ställning på arbetsmarknaden,
- lämna förslag om hur samma modell kan utvecklas för att lärosätena ska få incitament till att ta fram kvalificerade kurser och program på grundläggande eller avancerad nivå som är flexibelt utformade mot bakgrund av det nya omställningsstudiestödet,
- föreslå hur resurstilldelningssystemet kan anpassas så att ett relevant och flexibelt utbud av kurser och program av hög kvalitet riktade till yrkesverksamma kan vidmakthållas över tid,
- särskilt beakta den privata sektorns kompetensbehov, och
- vid behov lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

I uppdraget ingår inte att genomföra en fullständig översyn av resurstilldelningssystemet för utbildning inom högskolan.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 april 2025.

Ett nytt omställningsstudiestöd har införts

I oktober 2020 enades Svenskt Näringsliv och Förhandlings- och samverkansrådet PTK (PTK) om ett utkast till ett nytt huvudavtal om trygghet, omställning och anställningsskydd. De enades också om en principöverenskommelse där insatser från staten angavs som villkor för att anta huvudavtalet. Senare anslöt sig även IF Metall och Svenska Kommunalarbetareförbundet till utkastet till huvudavtal och principöverenskommelsen (A2020/0254). Därefter anslöt sig även Landsorganisationen i Sverige (LO) till principöverenskommelsen. Enligt principöverenskommelsen skulle ett nytt offentligt studiestöd införas.

Den 17 mars 2022 överlämnades propositionen Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (prop. 2021/22:176, bet. 2021/22:AU12, rskr. 2021/22:365) till riksdagen med förslag om en reformerad arbetsrätt, ett nytt omställningsstudiestöd och ett nytt grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Förslagen var i linje med parternas principöverenskommelse.

I propositionen konstateras att flera universitet och högskolor i sina remissvar argumenterade för att de kommer behöva anställa fler lärare för att möta det förändrade behovet av utbildning till följd av införandet av omställningsstudiestödet. Flera universitet och högskolor menade också att det kommer krävas en ökning av lärosätenas anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Regeringen delade dock den sammantagna bedömningen i den promemoria (Ds 2021:18) som låg till grund för propositionen att pågående satsningar på utbildningsplatser kan förväntas medge ett utrymme i de offentligfinansierade utbildningsformerna för de nya studerande som förväntades vid reformens införande. Universitet och högskolor ansvarar för att dimensionera sitt utbildningsutbud efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Både efterfrågan och behovet varierar över tid, och universitet och högskolor ansvarar för att följa och anpassa utbudet till dessa variationer. Regeringen konstaterade att reformen på sikt kan leda till att utbildningsanordnarna kan behöva förändra sitt utbud av utbildning för att bättre möta omställningsstuderandes utbildningsbehov. Sådana eventuella förändringar skulle då ske inom lärosätenas nuvarande uppdrag att dimensionera utbildningsutbudet (prop. 2021/22:176, s. 412).

Av propositionen framgår vidare att deltagandet i vidareutbildning och kompetensutveckling varierar mellan offentlig och privat sektor. Samtidigt är omställningsstudiestödet ingen rättighet, utan ges i mån av tillgängliga medel. För att säkerställa att förvärvsarbete i offentlig och privat sektor ges samma möjlighet att ta del av omställningsstudiestöd infördes därför ett system där de avsatta medlen för omställningsstudiestödet delas upp i två potter som avspeglar andelen förvärvsarbete i offentlig respektive privat sektor. Fördelningen tar

hänsyn till behoven på arbetsmarknaden på lång sikt och säkerställer att ingen potentiell omställningsstudent missgynnas beroende på sektorstillhörighet (prop. 2021/22:176, s. 287 f.).

Regeringens åtgärder för att utveckla lärosätenas utbildningsutbud till följd av omställningsstudiestödet

Till följd av införandet av det nya omställningsstudiestödet gav regeringen den 16 juni 2022 statliga universitet och högskolor i uppdrag att analysera sina utbildningsutbud, både avseende innehåll och inom vilka former utbildningarna ges (U2022/02386). Syftet var att tillgängliggöra de kurser och utbildningar som riktar sig mot redan yrkesverksamma. Regeringen gav samtidigt Universitetskanslersämbetet i uppdrag att sammanställa och analysera den rapportering som lärosätena tog fram (U2022/02553). Universitetskanslersämbetet fick även i uppdrag att utveckla en prognosmodell om det behov av vidareutbildning som det nya omställningsstudiestödet kan ge upphov till.

Universitetskanslersämbetets samlade analys (U2023/00688) visade att dagens utbildningsutbud på kort sikt stämmer relativt väl med vad som kan förväntas med anledning av införandet av omställningsstudiestödet. Universitetskanslersämbetet konstaterade samtidigt att det på lång sikt, 5 år eller längre, kan finnas behov av andra utbildningar än de som i dag finns i lärosätenas nuvarande utbildningsutbud. Universitetskanslersämbetet ansåg därmed att lärosätena bör intensifiera sitt arbete med att utveckla utbudet för yrkesverksamma. Flera lärosäten ställde sig i sin återsrapportering frågande till hur det efterfrågade behovet av utbildning för omställning och livslångt lärande ska finansieras. Universitetskanslersämbetet, som delade lärosätenas bild av att finansieringen är en utmaning för att utveckla utbildningsutbudet, konstaterade att lärosätena ansåg att dagens ekonomiska system inte är anpassat för att lärosätena ska utveckla sina utbildningsutbud för att möta ett ökat behov av livslångt lärande. Framför allt menar lärosätena att dagens system för resurstilldelning gör så att lärosäten som når upp till sina takbelopp (se vidare nedan) saknar ekonomiska incitament för att ändra i sina utbildningsutbud.

Mot bakgrund av införandet av omställningsstudiestödet och lärosätenas återsrapportering förde Utbildningsdepartementet en fortsatt diskussion med respektive lärosäte inom ramen för den årliga myndighetsdialogen. Regeringen återkom senare till frågan i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16, bet. 2023/24:UbU1, rskr. 2023/24:103) och konstaterade att omställningsstudiestödet kan leda till att efterfrågan på utbildning bland yrkesaktiva kan öka och att det är viktigt att det finns ett relevant, kvalificerat och effektivt utbildningsutbud som kan erbjudas till personer i behov av omställning och fortbildning. I budgetpropositionen konstaterades även att regeringen följer utvecklingen av reformen för att bedöma behovet av ytterligare åtgärder, t.ex. förändringar i resurstilldelningssystemet för att utveckla ett sådant utbildningsutbud.

Åtgärder för att utveckla lärosätenas utbildningsutbud har tidigare utretts, högskolans ansvar för livslångt lärande har tydliggjorts och tidsbegränsade satsningar har genomförts

Nuvarande styrningsprinciper för lärosätenas resurstilldelning infördes 1993 genom en reform som utgick från förslag och bedömningar i propositionerna Universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1) och Om högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169). De statliga universiteten och högskolorna har sedan dess långtgående möjligheter att själva bestämma hur resurserna ska användas. Lärosätena råder i huvudsak över dimensioneringen av utbildningsutbudet. Lärosätena får ersättning för utbildning inom ramen för ett takbelopp. Avräkning av resurser sker i två steg, dels genom att studenten registreras (helårsstudenter), dels när studenten tar poäng (helårsprestationer). Dimensioneringen av utbildningen ska ske mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan omfattas inte av detta system för resurstilldelning. Systemet har visat sig stabilt över tid och är i huvudsak oförändrat. Ingen av de utredningar som genomförts efter 1993 års reform rörande resurstilldelningssystem för utbildning inom högskolan har lett till några genomgripande förändringar av resurstilldelningen.

I betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) konstaterades att det kursbaserade systemet har en betydande styrka i den flexibilitet det skapar för studenten och för lärosätena. Högskolan ansågs väl anpassad för individens behov av fortbildning och vidareutbildning och kompetensutveckling, och sådan utbildning som initieras av individen. I betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) diskuterades samma frågeställning. Det konstaterades att dagens resurstilldelning för utbildning är helt prestationsbaserat vilket medför vissa nackdelar. En av dessa nackdelar är att utveckling av nya utbildningar och profilering av utbildningsutbudet hämmas då nya eller smalare utbildningar riskerar att leda till minskade intäkter genom färre studenter i uppstartsfasen. Bland annat mot bakgrund av denna problematik föreslogs i betänkandet en ”fast bas” där delar av ett lärosätes takbelopp skulle undantas avräkningen av helårsprestationer.

Flera åtgärder har vidtagits för att stimulera ett utbildningsutbud för individer i behov av omställning och fortbildning. Till följd av ett förslag i propositionen Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60) genomfördes ändringar i högskolelagen (1992:1434) för att förstärka och tydliggöra högskolans ansvar för livslångt lärande. Regeringen ansåg bland annat att en ny bestämmelse behövde utformas så att den återspeglade en modernare syn av behoven på en föränderlig arbetsmarknad (prop. 2020/21:60, s. 109). Av högskolelagen framgår därför numera att högskolorna i sin verksamhet ska främja ett livslångt lärande (1 kap. 5 § femte stycket). Regeringen har gjort flera satsningar för att stimulera det livslånga lärandet. Medel har tillförts för livslångt lärande, korta kurser för yrkesverksamma och utbildning på avancerad nivå. Den tidsbegränsade satsningen på utbildning för livslångt lärande innebär, utöver särskilda medel, även andra avräkningsregler för

att underlätta lärosätenas utveckling av ett nytt utbildningsutbud. Satsningen på korta kurser för yrkesverksamma innebär att särskilda medel tillförs för att möjliggöra utvecklingen av ett särskilt kvalificerat utbildningsutbud. För att långsiktigt upprätthålla det utbildningsutbud som uppkommer till följd av satsningen är däremot lärosätena hänvisade till ordinarie avräkningsregler.

Satsningen på livslångt lärande inleddes 2020 och upphör 2025. En satsning på korta kurser för yrkesverksamma genomfördes under åren 2020–2021. År 2024 infördes en ny permanent satsning på korta kurser för yrkesverksamma.

Den föränderliga arbetsmarknaden ställer nya krav på lärosätenas utbildningsutbud

I den tidigare nämnda propositionen Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (prop. 2021/22:176) konstateras bl.a. att den svenska arbetsmarknaden står inför stora utmaningar. Arbetsmarknaden har genomgått stora strukturella förändringar, och vissa yrken har försvunnit medan andra har tillkommit. Omställningsstudiestödet är en viktig pusselbit för att möta dessa utmaningar, men det krävs också ett utbildningsutbud som är anpassat efter dagens och framtidens behov. I dagens styr- och resurstilldelningssystem har universitet och högskolor i uppdrag att dimensionera utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Detta uppdrag ger lärosätena ansvar och möjlighet att löpande anpassa utbildningsutbudet och därför föreslogs inga förändringar av detta uppdrag i propositionen.

Ytterligare åtgärder krävs för att förbättra möjligheten till omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma inom högskolan

Dagens resurstilldelning för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå inom högskolan är helt prestationsbaserad. Detta innebär att lärosätet kan avräkna anslag när studenten påbörjar och avslutar en kurs. Vissa särskilda utbildningssatsningar, som t.ex. den permanenta satsningen på korta kurser, har dock en annan finansieringsform. Ordningen med prestationsbaserad tilldelning har många fördelar, men riskerar också att utvecklingen av nya utbildningar och profileringen av utbildningsutbudet till viss del hämmas, eftersom nya eller smalare utbildningar kan leda till att lärosätena får svårt att täcka sina kostnader för utbildningen. Det är troligt att nya och mer specialiserade utbildningar kommer att ha svårare att säkerställa ett tillräckligt stort antal antagna studenter i uppstartsfasen vilket är en förutsättning för att få intäkter. Införandet av omställningsstudiestödet, som beräknas omfatta 44 000 studerande per år när det är fullt utbyggt 2026, ökar samtidigt efterfrågan på utbildning för redan yrkesverksamma som stärker individens framtida ställning på arbetsmarknaden. Högskolans resurstilldelningssystem måste därför aktivt skapa varaktiga och långsiktigt stabila förutsättningar för livslångt lärande och ett tillgängligt, relevant, flexibelt och uppdaterat utbud för yrkesverksamma som utgår från näringslivets och den övriga

arbetsmarknadens behov. Ett sådant mer anpassat utbildningsutbud kan förväntas bidra till den enskildes möjligheter att hävda sig på framtidens ombytliga arbetsmarknad. En översyn är därför motiverad i syfte att långsiktigt främja ett sådant utbildningsutbud. Bilaga

Uppdraget

En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma

Uppdraget innebär att biträda Utbildningsdepartementet med att analysera behovet av och lämna förslag på en modell för hur universitet och högskolors utbildningsutbud kan utvecklas för att möta de nya behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till och som är bakgrunden till det nya omställningsstudiestödet. Nuvarande resurstilldelningssystem för utbildning inom högskolan har visat sig ändamålsenligt, robust och stabilt över tid. I översynen ingår inte att se över hela resurstilldelningen. Utredarens förslag kan dock medföra vissa justeringar i nuvarande resurstilldelningssystem, eller i andra styrningsinstrument. Förslagen ska fokusera på att ge lärosätena ekonomiska och andra förutsättningar för att utveckla ett, relevant och flexibelt utbud av kurser och program av hög kvalitet riktade till yrkesverksamma. Föreslagna åtgärder ska kunna hanteras inom nuvarande ekonomiska ramar.

Syftet med omställningsstudiestödet är att förbättra förutsättningarna för vuxna att finansiera studier som stärker deras framtida ställning på arbetsmarknaden (1 § lagen [2022:856] om omställningsstudiestöd). I uppdraget ingår att analysera och lämna förslag om hur en modell för delar av resurstilldelningssystemet kan utvecklas för att lärosätena ska få incitament till att ta fram kvalificerade kurser och program på grundläggande eller avancerad nivå som är flexibelt utformade och bidra till att stärka individens ställning på arbetsmarknaden. Det gäller t.ex. i termer av studieort, studietakt, omfattning och andra upplägg som kan underlätta för yrkesverksamma att studera. Erfarenheter av finansieringsmodeller för livslångt lärande bör analyseras, t.ex. satsningen på korta kurser för yrkesverksamma och AI-competence Sweden. I uppdraget ingår även att föreslå hur resurstilldelningssystemet kan anpassas så att ett relevant och flexibelt utbud av kurser och program av hög kvalitet riktade till yrkesverksamma kan vidmakthållas över tid.

Utredaren ska därför:

- analysera behovet av en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma,
- lämna förslag om hur en modell för delar av resurstilldelningssystemet kan utvecklas för att stimulera kurser och program på grundläggande eller avancerad nivå som stärker individens ställning på arbetsmarknaden,
- lämna förslag om hur samma modell kan utvecklas för att lärosätena ska få incitament till att ta fram kvalificerade kurser och program på

grundläggande eller avancerad nivå som är flexibelt utformade mot bakgrund av det nya omställningsstudiestödet,

- föreslå hur resurstilldelningssystemet kan anpassas så att ett relevant och flexibelt utbud av kurser och program av hög kvalitet riktade till yrkesverksamma kan vidmakthållas över tid, och
- vid behov lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Det privata sektorns kompetensbehov skiljer sig från offentlig sektor

De årliga anslaget till omställningsstudiestödet är uppdelat i två potter för att avspegla andelen förvärvsarbete i offentlig respektive privat sektor. Omkring 70 procent av medlen inom omställningsstudiestödet är avsatt åt förvärvsarbete inom privat sektor. Samtidigt har flera satsningar inom högskolan genomförts för att motverka kompetensförsörjningsbrister inom vård och skola vilka utgör en stor del av den offentliga sektorn. Det finns därför skäl att särskilt beakta förvärvsarbetes behov av kompetensutveckling inom den privata sektorn. Gränsdragningen är dock svår. Vad som är privat och offentlig sektor är i flera fall en gråzon, exempelvis utförs stora delar av offentligfinansierad verksamhet i privat regi.

Utredaren ska därför:

- särskilt beakta den privata sektorns kompetensbehov.

Konsekvensbeskrivningar

I uppdraget ingår att beskriva konsekvenser av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Det ska bl.a. göras en beräkning över antalet helårsstudenter som beräknas omfattas av den nya modellen. Det ska även finnas en bedömning av förslagets eventuella undanträngningseffekter mellan olika studentgrupper. Samverkan och redovisning av uppdraget i utredningen ska synpunkter inhämtas från universitet och högskolor, de avtalsslutande parterna och från andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 april 2025.